



## **Trajetória das políticas de desenvolvimento sustentável no meio rural no Brasil**

*Olhares nacional e regionais*

Philippe Bonnal (Coord.)

Dezembro 2008

Ce travail a été réalisé avec l'aide financière de l'ANR - Agence Nationale de La Recherche - agence de recherche nationale française au titre du « Programme Agriculture et Développement Durable », projet ANR-06-PADD-016, PROPOCID, production des politiques autour du développement durable.

## Advertência

Este documento agrupa os documentos relativos ao caso do Brasil correspondentes ao eixo 2 do projeto Propocid.

Ele se compõe de um estudo nacional “**Da Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural ao Desenvolvimento Rural Sustentável: o olhar nacional**”, redigido por Laura Duarte M Goulart Duarte.

Esta trabalho ao nível nacional é completado por quatro estudos destinados a ilustrar as dinâmicas regionais específicas.

O primeiro, **As políticas públicas de desenvolvimento sustentável no Sudeste do Pará** , redigido por William S. de Assis, Luis Mauro Santos SILVA, Myriam Oliveira e Fernando L. Halmenschlager apresenta a situação da zona de Marabá, na Amazônia oriental (macro-região Norte).

O segundo, **Desenvolvimento territorial e sustentabilidade agrícola no Agreste paraibano**, cujos autores são Roberto de Souza Miranda e Marc Piraux , corresponde à zona do entorno de Campina Grande, na macro região Nordeste.

O terceiro, **O desenvolvimento sustentável agrícola e rural no Sul de Minas**, elaborado por Maira Le Moal, é relativo à zona do Sul de Minas, na macro-região Sudeste.

O último, **Do Desenvolvimento ao Desenvolvimento Territorial Sustentável no Vale do Taquari (RS): reflexões preliminares**, escrito por Eduardo E. Filippi ,Leonardo Beroldt, Marcos D. S. de Aguiar e Osmar T. Souza e, é referente à zona do Vale do Taquari, na macro-região Sul.

Este documento é ainda uma versão preliminar. Ele será completo e revisado durante o primeiro semestre de 2009.

**Philippe Bonnal**  
Dezembro 20078

# Table des matières

ADVERTÊNCIA	II
<b><u>TABLE DES MATIÈRES</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>DA SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO RURAL</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: O OLHAR NACIONAL</u></b>	<b><u>3</u></b>
INTRODUÇÃO	3
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL VOLTADAS À AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	8
AGENDA 21 BRASILEIRA	8
PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR-PRONAF	9
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA PRODUÇÃO FAMILIAR RURAL -PROAMBIENTE	11
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	14
PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DE BIODIESEL-PNPB	15
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DO CAMPO	17
O PROGRAMA CISTERNAS/PAAS	18
CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
BIBLIOGRAFIA	20
<b><u>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO SUDESTE DO PARÁ</u></b>	<b><u>22</u></b>
INTRODUÇÃO	22
A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SUSTENTABILIDADE: BREVE HISTÓRICO.	22
A SUSTENTABILIDADE NO PRONAF: AINDA MERO ADJETIVO	25
EDUCAÇÃO DO CAMPO – PRONERA	29
ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES)	29
DISTRITO FLORESTAL SUSTENTÁVEL DO CARAJÁS.	31
POLÍTICA TERRITORIAL: O TERRITÓRIO SUDESTE PARAENSE	34
CAMPO CIDADÃO – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA PRODUÇÃO FAMILIAR RURAL PARAENSE (PROGRAMA DO GOVERNO ESTADUAL QUE SERÁ LANÇADO EM 2008)	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS (POTENCIALIDADES E ENTRAVES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO SUDESTE PARAENSE)	40
REFERÊNCIAS	40
DOCUMENTOS INSTITUCIONAIS CONSULTADOS	41
<b><u>DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE AGRÍCOLA AGRESTE PARAIBANO</u></b>	<b><u>43</u></b>

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>43</b>
<b>DESENVOLVIMENTO RURAL: PARADIGMA E QUESTÕES</b>	<b>43</b>
<b>A EMERGÊNCIA DA IDÉIA DE SUSTENTABILIDADE E OS NOVOS ATORES DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO SEMI-ÁRIDO</b>	<b>44</b>
O FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL	45
O PODER PÚBLICO	47
<b>DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E AGROECOLOGIA</b>	<b>47</b>
<b>AÇÕES IMPLEMENTADAS E ARTICULADAS PELA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA</b>	<b>48</b>
BANCOS DE SEMENTES	49
FORMAÇÃO E MOBILIZAÇÃO PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO	50
<b>OUTRAS INICIATIVAS DO PODER PÚBLICO</b>	<b>51</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>52</b>

## **O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AGRÍCOLA E RURAL NO SUL DE MINAS** **54**

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>54</b>
<b>PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, MAS ROMPENDO COM A VISÃO CONSERVACIONISTA</b>	<b>55</b>
COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT)	55
ENTIDADES GOVERNAMENTAIS ATUANDO NO MEIO RURAL E NA GESTÃO AMBIENTAL	56
<b>DINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA RURAL E VALORIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR</b>	<b>58</b>
O COOPERATIVISMO NO SUL DE MINAS	59
AGREGAÇÃO DE VALOR AOS PRODUTOS AGRÍCOLAS	62
ATIVIDADES NÃO AGRÍCOLAS NO MEIO RURAL: O POTENCIAL DO TURISMO RURAL	65
<b>MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE PARA QUE A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO SE FAÇA DE FORMA COMPARTILHADA.</b>	<b>67</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>71</b>
SÍTIOS CONSULTADOS:	72

## **DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL NO VALE DO TAQUARI (RS): REFLEXÕES PRELIMINARES** **74**

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>74</b>
<b>UMA BREVE RETROSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO: NOTAS SOBRE A EVOLUÇÃO DO CONCEITO E A ORIENTAÇÃO DE POLÍTICAS</b>	<b>75</b>
<b>A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL E A “AMBIENTALIZAÇÃO” DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL</b>	<b>83</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>87</b>

# **Da Sustentabilidade do Desenvolvimento Rural ao Desenvolvimento Rural Sustentável: o olhar nacional<sup>1</sup>**

## ***Breve olhar sobre Políticas Públicas voltadas à Agricultura Familiar no Brasil***

Laura M. Goulart Duarte<sup>2</sup>

### **Introdução**

Os mitos subjacentes às lógicas de desenvolvimento presentes no mundo moderno se fazem presentes, mesmo que de forma diferenciada, em praticamente todos os países. O modelo de desenvolvimento que se tornou hegemônico no Brasil não pode ser entendido fora desse contexto, tendo em vista que foi referenciado, à maneira dos simulacros, no outro, no próspero, no moderno (Duarte, 2000).

A partir da gênese da noção de desenvolvimento, na qual o mesmo é entendido como um movimento dinâmico-evolutivo de produção de riquezas e de progresso econômico, e na qual o ambiente natural é visto como provedor dos recursos necessários, outras concepções foram sendo construídas ao longo das últimas décadas do século XX.

Dentre essas diferentes visões salientamos: 1) a concepção do desenvolvimento como modernização, na qual, além dos aspectos puramente econômicos, são também enfatizados elementos das estruturas sociais nacionais; 2) o desenvolvimento como bem-estar social, cujo foco baseia-se na idéia de planejamento e de uma ação efetiva do Estado, dando origem à configuração do Estado de Bem-Estar-Social; 3) o desenvolvimento como superação da condição periférica dos países do Terceiro Mundo no contexto internacional; 4) a concepção do desenvolvimento como desenvolvimento humano e social, formulada por agências internacionais.

---

<sup>1</sup> Documento preparado como resultado da Reunião do Projeto PROPOCID de Abril de 2008. Contou com a colaboração de Fernanda G. Duarte.

<sup>2</sup> Socióloga, Professora, Centro de Desenvolvimento Sustentável-CDS/UnB

Pensar o desenvolvimento, portanto, não se configura em uma novidade, uma vez que seu conceito emergiu com a modernidade e se consolidou como um dos principais eixos estruturantes das visões de mundo dominantes desde então.

Cabe então perguntar, o que surge de novo na discussão atual sobre o processo de desenvolvimento? Em primeiro lugar, a novidade está na possibilidade de reconhecê-lo possível em tempos e em espaços diferenciados; na possibilidade de reinventá-lo fora dos modelos totalizantes e genéricos até então hegemônicos; e, inclusive, de reconhecê-lo a partir de sua própria negação: o não desenvolvimento.

Essas possibilidades têm sido construídas, mais recentemente, a partir de estratégias criadas pelos atores sociais, de acordo com as especificidades de cada contexto e a despeito do processo de globalização.

Daí surge uma segunda novidade: o desenvolvimento entendido como um processo cuja construção coletiva extrapola os limites governamentais; ou seja, o como uma ação pública na qual estão envolvidos atores sociais, que passam a dividir as responsabilidades pelos resultados alcançados. Neste sentido, o campo de disputas se amplia e se complexifica.

Em terceiro lugar, outra novidade ao pensar o desenvolvimento se evidencia a partir da ótica da sustentabilidade, ótica que engloba do econômico ao cultural, do político ao social, do institucional ao ambiental. Enfim, o novo também nos é colocado pela emergência de uma visão da complexidade do desenvolvimento que abarca em seu bojo todas as dimensões da vida humana e sua relação com o ambiente natural.

A crescente visibilidade que as questões relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável adquiriram em todos os níveis da sociedade e, em praticamente todas as nações, seja através dos meios de comunicação de massa e da ação de movimentos sociais, seja pelo resultado dos grandes fóruns de debate e eventos realizados nas últimas quatro décadas, foi determinante para o redirecionamento das ações e das políticas públicas locais, nacionais e internacionais.

Impulsionada pela crise ambiental, mais recentemente e pela primeira vez na história, a concepção de desenvolvimento passou a incorporar o adjetivo “sustentável”, trazendo em seu bojo, para além do puramente econômico, a idéia articuladora de diferentes dimensões que até então vinham sendo trabalhadas separadamente ou vinham sendo colocadas nos espaços dos silenciamentos e da invisibilidade: a dimensão social, a político-institucional, a cultural e, em especial, a dimensão ecológica.

Assim, é no campo das conexões entre essas dimensões que identificaremos mais claramente como a noção de desenvolvimento sustentável está incorporada nas políticas públicas brasileiras voltadas à agricultura familiar.

No Brasil, os mitos da natureza infinita, do progresso e do crescimento ilimitado estiveram presentes em sua história desde os tempos da colonização, seja em função de sua extensão territorial e da inestimável riqueza de sua biodiversidade, seja em função da disponibilidade de mão-de-obra barata para o trabalho e, conseqüentemente, para o processo de acumulação.

Duarte e Wehrmann (2002) salientam que, já no Século XIX, José Bonifácio de Andrada e Silva questionava o modo como novas áreas estavam sendo incorporadas pela agricultura e preocupava-se com a destruição das matas, assim como com o modo como vinham sendo explorados os recursos marinhos (apud Pádua, 2002:5;129), e que pouco foi acrescentado à discussão sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento na América Latina e no Brasil, até o aparecimento dos trabalhos dos *cepalistas*, com o manifesto de Raúl Prebisch de 1945.

No livro *O mito do desenvolvimento* (1974), Celso Furtado ressalta os impactos do desenvolvimento econômico no meio ambiente, fazendo referencia, dentre outros aspectos, a situação de subdesenvolvimento dos países periféricos como consequência de sua função na lógica global do sistema capitalista, como supridores de mão-de-obra barata e de recursos naturais.

O problema do desenvolvimento desigual entre os países e as desigualdades internas aos mesmos foi evidenciado e, pela primeira vez, relacionado com a degradação ambiental no Relatório preparado para o Clube de Roma, intitulado “Os Limites do Crescimento”. Esse documento procurava demonstrar a inviabilidade do modelo de crescimento industrial e apregoava o crescimento zero como forma de interromper as disparidades ambientais do padrão de desenvolvimento.

Essa discussão ganhou vulto e, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo, em 1972, foram discutidos problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global em uma instância intergovernamental. Firmou-se um entendimento sobre as relações entre o ambiente e o desenvolvimento, surgindo nesse momento o conceito de *ecodesenvolvimento* - uma proposição para novas modalidades de desenvolvimento, que valorizam o conhecimento produzido pelas populações locais para a gestão do seu meio, em contraposição à homogeneização dos modelos até então adotados.

Ao priorizar a questão da pobreza e da grande desigualdade social, assim como a do direito ao crescimento,

*os países do Terceiro Mundo, que acompanhavam com relativa distância e indiferença os movimentos ambientalistas nas sociedades industrializadas, mobilizaram-se no sentido de encaminhar a discussão da necessidade da proteção ambiental, de maneira que as alternativas a serem propostas ou construídas durante a Conferência não trouxessem prejuízos ao seu crescimento econômico (MACHADO, 2005).*

O termo *ecodesenvolvimento*, utilizado por Maurice Strong para ressaltar a relação entre meio ambiente e desenvolvimento das zonas rurais nos países em desenvolvimento, foi reelaborado por Ignacy Sachs, em 1973, que deslocou o problema do aspecto puramente quantitativo (crescer ou não) para o exame da qualidade do crescimento. Posteriormente, Sachs indicou as estratégias de harmonização entre desenvolvimento socioeconômico e gestão ambiental (2000).

O debate sobre a questão ambiental cresce no contexto internacional e o conceito de desenvolvimento sustentável, como um modelo de desenvolvimento que atende às



necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras atenderem as suas próprias, passou a constituir-se, a partir de então, como base para a discussão e reorientação das políticas públicas em grande parte dos países, inicialmente com forte apelo ecológico.

Segundo Cunha & Coelho (2005:45), é possível identificar pelo menos três tipos - *as regulatórias, as estruturadoras e as indutoras de comportamento*, que caracterizam três grandes momentos das políticas ambientais no Brasil:

*a) um primeiro período, de 1930 a 1971, marcado pela construção de uma base de regulação dos usos dos recursos naturais, b) um segundo período, de 1972 a 1987, em que a ação intervencionista do Estado chega ao ápice, ao mesmo tempo em que aumenta a percepção de uma crise ecológica global, e c) um terceiro período, de 1988 aos dias atuais, marcado pelos processos de democratização e descentralização decisórias e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável (p. 46).*

Bursztyń (s/d) também divide em três grandes fases o processo de institucionalização da gestão ambiental no Brasil: 1) período anterior a 1973, quando havia políticas típicas de meio ambiente sem que existissem organismos específicos na estrutura governamental. Nesta fase, surgiram, por exemplo, os Códigos de Águas e Florestal, ambos nos anos 1930. 2) Período de 1973 (ano da criação da primeira agência ambiental federal no Brasil - a SEMA) até 1989 (quando é criado o IBAMA). 3) Década de 1990, caracterizada pela tendência a ampliar a descentralização para a esfera municipal. Ambos os autores identificam a última fase com o processo de descentralização e de democratização em curso no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988.

Em trabalho recente, Pereira e Piccolo (2007:10) salientam que foi somente após os anos de redemocratização do país que as organizações civis ganharam força e conquistaram maior espaço nos processos de decisão e gestão sobre a questão ambiental. Segundo os autores,

*isso se torna mais evidente durante os preparativos para a Conferência das Nações Unidas para o Meio ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), quando muitas organizações não governamentais passaram a ter espaço e ganharam visibilidade junto ao grande público. Um dos exemplos dessa força foi o movimento dos seringueiros do Acre que tiveram suas reivindicações atendidas com a criação de Unidades de Conservação da categoria Reserva Extrativista (Resex).*

A partir da década de 1990, a elaboração de políticas públicas mais sustentáveis do ponto de vista social e ambiental, passou a ser fundamentada pelo conceito de desenvolvimento sustentável preconizado no Relatório Brundtland.

No caso brasileiro observa-se que esse conceito foi incorporado, paulatinamente, nas agendas governamentais e nas propostas de setores organizados da sociedade civil, especialmente àquelas voltadas para a agricultura familiar; extrapolando as fronteiras do Ministério do Meio Ambiente, e passando, cada vez mais, a fazer parte da estrutura do Governo Federal brasileiro. Exemplo disso é a criação do Ministério do Desenvolvimento

Agrário-MDA, que teve sua estrutura organizacional regulamentada por meio do Decreto 5.033, de 05 de abril de 2004.

No documento do MDA intitulado “Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável” é ressaltada a importância da descentralização para o desenvolvimento sustentável: *A necessária integração das políticas públicas e o protagonismo dos atores sociais constituem potencialidades para impulsionar um novo padrão de desenvolvimento* (2006: p. 12).

Segundo Piasentin e Dantos (2007:17-18),

*com a aprovação da Lei 11.326, de 24.07.06, estabeleceram-se as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Esta política fundamenta-se nos princípios de descentralização, sustentabilidade ambiental, social e econômica, equidade na aplicação das políticas e participação dos agricultores familiares na formulação e implementação das políticas. Resulta em uma tentativa de integrar as diferentes ações do governo em diferentes áreas (crédito e fundo de aval, infra-estrutura e serviços, assistência técnica, pesquisa, comercialização, seguro, habitação, educação, agro-industrialização, dentre outras) para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com base no segmento da agricultura familiar.*

A noção de desenvolvimento sustentável adotada no Brasil pelos gestores e formuladores de políticas públicas para a agricultura familiar caracteriza-se por:

- Romper com a visão de preservação ambiental como intocabilidade dos recursos naturais.
- Ser construída a partir de diferentes dimensões que devem ser consideradas no planejamento do desenvolvimento (social, econômica, ecológica, territorial, cultural e política).
- Ter como metas a distribuição mais equitativa da riqueza e a geração de dinâmicas que reduzam a exclusão social e ampliem os mecanismos para a promoção de maior igualdade e inclusão social.
- Defender a geração e a disseminação de tecnologias limpas, além da criação e consolidação de mecanismos administrativos de proteção ambiental.
- Escolher de forma privilegiada sistemas produtivos que combinem baixo consumo de energia e menor efeito poluidor possível.
- Defender uma ampla reorientação em termos de modelo agrícola adotado no País, com a opção clara pela agricultura familiar e pela agroecologia (nova Política de ATER).

Apontamos para algumas políticas públicas que potencializam o desenvolvimento rural sustentável no Brasil, tais como: a Agenda 21 Brasileira; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente); a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural; o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) e do Programa de desenvolvimento sustentável dos territórios

Rurais (PDSTR); a inclusão de agricultores(as) e assentados(as) na nova matriz energética do País com a Política Nacional de Biocombustíveis, mais especificamente com o Programa Nacional do Biodiesel; a Política Nacional de Educação do Campo; o Programa de Cisternas; dentre outros tantos.

No próximo item faremos uma breve descrição dessas políticas, tentando identificar como o conceito de desenvolvimento sustentável está incorporado nas mesmas.

## **Políticas de Desenvolvimento Sustentável voltadas à Agricultura Familiar no Brasil**

### **Agenda 21 Brasileira**

A Eco-92 foi marcada por uma crescente e revigorada conscientização sobre a sustentabilidade, mobilizando as Nações Unidas, a comunidade científica e ambientalista, governos e a sociedade civil organizada de todo o mundo. Nessa Conferência foi aprovada a Agenda 21, com os postulados centrais de um modelo de desenvolvimento.

Conforme registros do site do Ministério do Meio Ambiente (2008),

*a Agenda 21 Brasileira é um processo e instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável e que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico. O documento é resultado de uma vasta consulta à população brasileira, sendo construída a partir das diretrizes da Agenda 21 global. Trata-se, portanto, de um instrumento fundamental para a construção da democracia participativa e da cidadania ativa no País. A primeira fase foi a construção da Agenda 21 Brasileira. Esse processo que se deu de 1996 a 2002, foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS e teve o envolvimento de cerca de 40.000 pessoas de todo o Brasil. O documento Agenda 21 Brasileira foi concluído em 2002. A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira não somente entrou na fase de implementação assistida pela CPDS, como também foi elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, pelo atual governo. Como programa, ela adquire mais força política e institucional, passando a ser instrumento fundamental para a construção do Brasil Sustentável...*

O objetivo do processo de construção da Agenda 21 Brasileira foi o de avaliar os fatores e as potencialidades para instituir um modelo de desenvolvimento sustentável para o Brasil, determinando linhas e estratégias de ação cooperadas ou partilhadas entre a sociedade civil e o setor público.

Assim, em fevereiro de 1997, tendo como finalidade coordenar a elaboração e a implementação da Agenda 21 Brasileira, foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) que, de forma paritária, reuniu, além dos ministérios afeitos às questões do desenvolvimento e do meio ambiente, representantes da sociedade civil organizada.

A metodologia de trabalho implementada pela CPDS contemplou a parceria entre os diferentes níveis do governo, o setor produtivo e a sociedade civil organizada; incluindo-se nesse arranjo institucional os chamados parceiros do desenvolvimento sustentável, isto é, os diferentes atores econômicos e sociais e os formadores de opinião, e buscou privilegiar uma abordagem multissetorial, focalizando a interdependência entre as dimensões ambiental, social e econômica.

Participam da CPDS os seguintes órgãos públicos e privados: Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério das Relações Exteriores; Ministério de Projetos Especiais; Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil; Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente; Fundação OndAzul; Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável; Universidades Federais.

A Agenda 21, mais especificamente o Capítulo 14 que trata do Desenvolvimento Rural, inova ao relacionar a dimensão econômica, social e ambiental e avança na dimensão política, defendendo que o êxito de qualquer medida dependerá da participação e organização das populações rurais, e da cooperação entre governos e setor privado (CNUMAD, 1995: 175). Muitas das Agendas 21 nacionais, como é o caso da Agenda 21 Brasileira, ressaltam a forte relação entre a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável.

Conforme preconizado na Agenda 21, o conceito de desenvolvimento sustentável extrapola as fronteiras do Ministério do Meio Ambiente, ganha espaço na estrutura do Governo Federal e passa a ser incorporado formalmente nas políticas e ações governamentais, especialmente àquelas voltadas para a agricultura familiar.

No âmbito do Programa Agenda 21, as ações realizadas refletem a abrangência e a capilaridade que a Agenda 21 vem conquistando no Brasil, especialmente com a consolidação de parcerias e convênios com o Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério de Minas e Energia; Fórum Brasileiro das ONGs para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento; CONFEA/CREA, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e prefeituras brasileiras; dentre outras.

### **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF**

Em agosto de 1995, foi lançado o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PLANAF, embrião do atual PRONAF. O Pronaf foi criado em 1996 pelo Decreto 1.946, no âmbito do Ministério da Agricultura, e foi regulamentado em outubro de 2001, por meio do Decreto 3.991.

Esse programa encontra-se hoje vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA que teve sua estrutura organizacional regulamentada por meio do Decreto 5.033, de 05 de abril de 2004.

Altafin (2003) aponta para dois aspectos importantes relacionados ao desenho inicial do Pronaf: de um lado a forte influência dos movimentos sociais, especialmente da CONTAG, e de outro, a tendência para um novo ordenamento do Estado no contexto da predominância do pensamento liberal e das orientações que desde o início da década de 1990 eram dadas pelo Banco Mundial.

Sobre a incorporação da questão ambiental no Pronaf, a autora salienta que

*O PRONAF foi criado quatro anos após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no segundo ano do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, num momento em que o termo desenvolvimento sustentável alcançava grande popularidade na sociedade brasileira, muito embora agrupasse mais uma adesão de forma do que de conteúdo. ...O PRONAF surge nesse contexto e seu documento de criação ilustra a dicotomia entre a popularização dos conceitos reunidos na Agenda 21 e a insuficiência das ações para uma efetiva mudança no País.*

Em notícias vinculadas ao Site da Secretaria da Agricultura Familiar-SAF, do MDA, em 02/02/2006 e em 24.09.2007, essa característica do Pronaf, é fortemente salientada:

*A meta é assegurar mais capital, mais proteção a produção e a renda, através não apenas da ampliação do Crédito Rural do Pronaf mas de sua articulação com o mecanismo de seguro contra os efeitos do clima adverso que pode afetar a produção e do seguro contra as variações de preços que diminui a renda (SAF, 2006).*

*O Pronaf Grupo “B” é uma linha de microcrédito rural voltada para produção e geração de renda das famílias agricultoras de mais baixa renda do meio rural. ... O Microcrédito rural Pronaf Grupo “B” acredita e valoriza o potencial produtivo marginalizado das famílias de baixa renda que vivem no meio rural, transformando-o em fator de desenvolvimento econômico e social (SAF, 2007).*

Quando o Pronaf amplia sua atuação, com o Pronaf Agroecologia e Pronaf Floresta, incorporando os três eixos da sustentabilidade: o econômico, o social e o ambiental, passa a caracterizar-se como um Programa efetivamente voltado ao desenvolvimento rural sustentável.

Em medida publicada no Diário Oficial da União em 1º. de abril de 2008, vislumbra-se claramente essa mudança. Dentre as principais transformações que deverão acontecer a partir de 1º. de julho de 2008, está o estabelecimento de novas regras que simplificam o acesso de agricultores e desburocratizam o Programa, essas novas regras são frutos de reivindicações dos movimentos sociais, de extensionistas rurais e dos agentes financeiros.

Outras mudanças previstas são a extinção dos grupos C, D e E do Pronaf, constituindo uma única categoria intitulada Agricultura Familiar; o apoio à organização dos agricultores familiares; assim como a redução das taxas de juros, inclusive para as linhas especiais que caracterizam o enfoque ambiental do Programa, como é o caso do Pronaf Agroecologia e do Pronaf Floresta; linha que passará a financiar os sistemas agroflorestais, o extrativismo ecologicamente sustentável, assim como projetos que prevêm a recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e a recuperação de áreas degradadas.

Medidas instituídas pelo Plano Safra da Agricultura Familiar 2007/2008, prevêm ainda, o apoio do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Agricultura Familiar (Dater/SAF/MDA) às organizações governamentais e não-governamentais que estimulem a estruturação e a atuação em rede e potencializem os recursos disponíveis, e criam do Pronaf ECO.

A linha Pronaf ECO permitirá às famílias agricultoras dos Grupos C, D ou E do Pronaf obter investimentos destinados à implantação ou recuperação de tecnologias de energia renovável e à substituição da tecnologia de combustível fóssil para renovável nos equipamentos e máquinas agrícolas; assim como ter financiamento para tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, instalação e ligação de água ou ainda pequenos aproveitamentos hidroenergéticos.

Além dessas medidas, também foi anunciado no Portal da SAF (07.05.2008) a conclusão do processo que viabilizará a renegociação das dívidas dos agricultores familiares, incluindo os assentados da reforma agrária.

### **Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural -PROAMBIENTE**

O Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), nascido no Grito da Amazônia em 2000, se constitui em um importante marco de valorização da agricultura familiar no âmbito da estrutura institucional e das políticas ambientais brasileiras.

O Proambiente teve sua gênese nos movimentos sociais rurais e ONGs que atuavam na Amazônia Legal (Federações dos Trabalhadores na Agricultura-FETAGs, Movimento Nacional dos Pescadores-MONAPE, Conselho Nacional dos Seringueiros-CNS, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira-COIAB, Grupo de Trabalho Amazônico-GTA, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia-IPAM, Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional-FASE, entre outros), assim como na discussão sobre a necessidade de se superar a dicotomia entre produção rural e conservação ambiental.

Ao discutir sobre a relação entre a questão ambiental e a questão agrária no Brasil, Curado (2004) informa que foi com a derrocada do processo de colonização na Amazônia, em meados dos anos 1980 e com o início dos assentamentos rurais, que a legislação parece dar o primeiro passo na aproximação da reforma agrária e o meio ambiente local (Oliveira & Kacowicz; *apud* Zahler).

Segundo esse autor,

*a legislação passa a condicionar o direito de propriedade ao cumprimento da função social do imóvel, tendo como requisitos básicos, (1) a sua produtividade, (2) o bem-estar social, (3) a justiça nas relações trabalhistas e (4) a utilização adequada dos recursos naturais, preservando o meio ambiente. Este último aspecto, ou seja, o da preservação do meio ambiente foi resultante de acréscimo na Constituição Federal de 1988 (ps. 67-68).*

Curado aponta, ainda, para o fato de que, mesmo havendo um distanciamento entre as duas questões, a aproximação da temática ambiental no conjunto das políticas e das ações dos movimentos sociais populares, expressou-se “*efetivamente nas lutas dos camponeses atingidos por barragens, indígenas (na manutenção e demarcação de suas terras) e no movimento dos seringueiros (em suas lutas pela preservação das reservas extrativistas).* (Scherer-Warren; 1993)” (p. 48).

De um projeto da sociedade civil organizada, o Proambiente passou por um período de transição no primeiro ano do Governo Lula, para se tornar em 2004 um Programa do Governo Federal alocado na Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e integrado ao Plano Plurianual (PPA 2004/2007).

A proposta da Sociedade Civil visava unir, numa mesma política pública os seguintes conceitos:

- Controle Social e Gestão Participativa entre Governo Federal e Sociedade Civil Organizada e entre Governos Estaduais e Municipais e Sociedade Civil Organizada
- Ordenamento territorial, por meio da formação de Pólos
- Fortalecimento de Organizações Sociais dos Pólos e de Arranjos Produtivos Locais
- Assessoria Técnica e Extensão Rural qualificada
- Crédito rural diferenciado e regionalizado
- Elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Pólo
- Elaboração dos Planos de Utilização das Unidades de Produção e definição de Áreas de Produção, Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal
- Certificação Participativa e Remuneração de Serviços Ambientais

Conforme documentos do MMA que relatam a emergência do Proambiente,

*os principais movimentos sociais de representação da agricultura familiar na região, sobretudo as Federações dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) dos nove estados da Amazônia Legal, lideraram alianças com outros segmentos de representação da produção familiar rural, como o Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE), o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), e com organizações não-governamentais, notadamente, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), e deram início ao processo de construção do Proambiente.*

O centro do debate original teve como base o consenso sobre a necessidade de criação de outros instrumentos econômicos para a promoção do desenvolvimento regional, além do crédito rural; instrumentos esses que permitissem atender o novo caráter multifuncional da agricultura familiar.

Uma das propostas consideradas como uma inovação do Proambiente foi a da remuneração de serviços ambientais como compensação dos custos de oportunidades para mudanças qualitativas de uso da terra em sistemas de produção identificados com as especificidades de cada bioma.

### **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-ATER**

A Constituição Federal de 1988 quanto a Lei Agrícola de 1991 determinam que a União mantenha serviços de Ater pública e gratuita para os agricultores familiares e, nesse sentido, o Decreto 4.739, de 13 de junho de 2003, determina que as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural sejam coordenadas pelo Departamento de Ater-DATER, vinculado à Secretaria da Agricultura Familiar-SAF.

Em 2003, foi construída e, a partir de 2004, implantada a Política Nacional de Ater (PNATER), com a participação de diversos grupos e setores sociais interessados, com o objetivo de *contribuir para uma ação institucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho* junto à agricultura familiar.

Mais recentemente esse objetivo é ampliado, passando a ser o de

*Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações.*

A PNATER nasce foi com uma proposta diferente da política anterior de ATER, por desvincular-se do modelo extensionista baseado na *Teoria da Difusão de Inovações* e nos tradicionais pacotes da “Revolução Verde”. O novo enfoque passou a priorizar o fortalecimento da agricultura familiar, os princípios da agroecologia, as metodologias participativas e a descentralização da gestão social das ações da política.

Nesta perspectiva, a PANATER visa estabelecer um novo compromisso com seus beneficiários, no sentido de:

- 1) fortalecer a agricultura familiar : Assegurar, com exclusividade aos agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF, o acesso a serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente;
- 2) portencializar o uso sustentável dos recursos naturais : Contribuir para a promoção o desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares e demais públicos descritos anteriormente;
- 3) adotar novos enfoques metodológicos



Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia;

4) descentralizar as decisões : Estabelecer um modo de gestão capaz de democratizar as decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e melhoria no andamento das ações

5) formar competências e mudar atitudes com base em novos valores : Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Caporal (2003) salienta que “a ATER pública (...) deve atender também outros requisitos que não apenas o aumento da produção e da produtividade agrícola. Entre estes objetivos é possível destacar: equidade e inclusão social, estabilidade da produção e sustentabilidade ambiental” (p.2). Essa preocupação está efetivamente expressa nas Diretrizes da Política Nacional de Ater, onde aparece claramente a proposta de desenvolvimento rural sustentável com base no desenvolvimento econômico eqüitativo e solidário, nas comunidades e territórios rurais, levando em conta a dimensão ambiental.

### **Políticas de Desenvolvimento Territorial**

Com vistas a integrar as políticas direcionadas para a agricultura familiar em um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, foi criado em 1999, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR. Com a incorporação da dimensão da sustentabilidade e da perspectiva do desenvolvimento sustentável nas estruturas do governo e políticas públicas, no ano de 2000 o CNDR foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRAF. As modificações CNDRAF foram regulamentadas pelo Decreto 4.854, de 8 de outubro de 2003.

A proposta de gestão de recursos públicos por meio de Contratos de Desenvolvimento Territorial – CDTs e a criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no MDA com o objetivo *apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas* dão a tônica da importância que a dimensão territorial teria a partir de então nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

No que se refere às iniciativas de desenvolvimento territorial no Brasil, cabe destacar três ministérios do atual governo: os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Meio Ambiente, e da Integração Nacional.

Um aspecto ressaltado no documento “Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável” (MDA/CONDRAF, 2006), refere-se à abordagem territorial como potencializadora da sustentabilidade:

*A abordagem territorial contribui com esse novo projeto, uma vez que considera a multidimensionalidade do desenvolvimento sustentável, buscando construir uma política de fortalecimento da gestão social e das redes sociais locais de cooperação, visando dinamizar a economia e melhorar a qualidade de vida da população.*

A noção de desenvolvimento que está na base para a abordagem territorial é a de que o desenvolvimento é um processo que envolve múltiplas dimensões que contribuem para o futuro de um território: dimensão econômica; dimensão sociocultural; dimensão ambiental; dimensão político-institucional. Sendo a dimensão político-institucional aquela que permite o exercício mais efetivo da descentralização, uma vez que se ancora na potencialização de institucionalidades, nas quais as políticas territoriais são negociadas, elaboradas e geridas entre os diversos atores do território.

A abordagem territorial como estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável parte dos seguintes pressupostos:

- Reconhecimento das desigualdades sociais e regionais.
- Necessidade de descentralização das políticas públicas, com atribuição de competências aos atores locais.
- Escala territorial é mais adequada para dar conta da heterogeneidade e das especificidades locais e o território.
- território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade e de identidade entre atores locais que podem ser mobilizados em torno de uma visão de futuro e de ações para o desenvolvimento.
- Território “construído” pelos atores locais/territoriais.

Partindo dessa abordagem, os componentes das dinâmicas territoriais incluídos nos programas e políticas públicas devem dar conta das seguintes dimensões englobadas pela noção de territórios: a) atividades econômicas neles desenvolvidas; b) ordenamento territorial; c) relações mantidas pelas famílias rurais com seus respectivos territórios; d) aspectos identitários; e) institucionalidade vigente em relação a qual se colocam questões de equidade e de direitos com respeito aos grupos sociais nela contemplados ou não.

### **Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel-PNPB**

Em julho de 2003 a Presidência da República constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial para apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de biodiesel como fonte alternativa de energia. Com base nesses estudos, em dezembro de 2004 foi lançado Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel-PNPB.

O PNPB é um programa interministerial do Governo Federal, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e composto por 14 Ministérios que tem como principal objetivo: *a*

*implementação de forma sustentável, tanto técnica, como economicamente, a produção e uso do Biodiesel, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda.*

Garcez (2008: p.8) identificou as principais forças motrizes do Programa ligadas à necessidade de:

*1) reduzir a quantidade de petróleo importado e de seus derivados, o que é tanto econômica quanto geopoliticamente estratégico; 2) mitigar os efeitos das mudanças climáticas globais causadas pela queima de combustíveis fósseis e reduzir a concentração de poluentes locais causada pela combustão de diesel de origem fóssil; 3) ampliar a agricultura no País; e 4) permitir a inclusão social dos agricultores familiares.*

A Lei nº 11.097/05 aprovada pelo Congresso Nacional, estabelece que a partir de janeiro de 2008, a mistura B2 (mistura de 2% de biodiesel ao diesel de petróleo) passa a ser obrigatória no território nacional; e, em janeiro de 2013, este percentual passará para 5%.

Em sua Resolução nº 03 de 23 de setembro de 2005, o Conselho Nacional de Política Energética- CNPE antecipou para janeiro de 2006 o B2, cuja obrigatoriedade se restringirá ao volume do biodiesel produzido por detentores do selo “Combustível Social”, certificado concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que promovam a inclusão social e o desenvolvimento regional por meio da geração de emprego e de renda para os agricultores familiares enquadrados nos critérios do Pronaf, devendo os mesmos

*adquirir de agricultor familiar matéria-prima para a produção de biodiesel em uma quantidade mínima definida pelo MDA; celebrar contratos com os agricultores familiares, negociados com a participação de uma representação dos agricultores familiares, especificando as condições comerciais que garantam renda e prazos compatíveis com a atividade; e assegurar assistência e capacitação técnica aos agricultores familiares ( <http://www.biodiesel.gov.br/>).*

Para assegurar a inclusão dos agricultores familiares no Programa, o MDA mobilizou as principais representações da agricultura familiar e movimentos sociais do campo em torno do tema. A partir desse processo, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura-Contag passou a articular todo o seu sistema estadual e municipal para participar das negociações entre agricultores e empresas, com vistas a monitorar as ações locais.

Já existem hoje mais de 11 cooperativas da agricultura familiar que firmaram contrato com empresas com o Selo Combustível Social. A Fetraf, MPA e MST também estão envolvidas no Programa e têm se mobilizado para atender às demandas da Petrobrás nas suas futuras unidades de biodiesel do CE, BA e MG. Igualmente o sistema bancário público e privado estruturou-se para atender às novas demandas colocadas pelo biodiesel.

Além dessa mobilização dos movimentos e representações da sociedade civil, dentre outras modificações no Pronaf, o MDA criou o Pronaf Biodiesel, por meio do qual o agricultor familiar pode tomar mais um crédito custeio antes de pagar o anterior para o plantio de oleaginosas; podendo, assim, manter a produção de alimentos junto com a produção de

oleaginosa para biodiesel, em especial a produção consorciada de feijão e mamona no semi-árido nordestino.

Relativamente aos aspectos ambientais, Garcez (2008: p.105) salienta uma debilidade do Programa e da criação do Sele Combustível Social, ao afirmar que

*o envolvimento da agricultura familiar é visto como uma proteção ou uma salvaguarda dentro da Política, minimizando os impactos da agricultura nos ecossistemas, bem como atuando como uma proteção da biodiversidade. ... Consta-se a ausência de força normativa na Política a fim de promover práticas agrícolas adequadas. O Selo foi criado para estimular a participação da agricultura familiar, mas poderia ter também incluído critérios ambientais, como a proibição do uso inadequado de pesticidas e fertilizantes, ou da disposição inadequada de resíduos agrícolas.*

Essa autora chama a atenção para as sugestões contidas na Carta Aberta à População sobre o Biodiesel (CUT et al., 2004, p.2), escrita pela CUT e por outras entidades da sociedade civil

*a) definir que a tecnologia a ser utilizada seja poupadora de insumos, não dependente de agroquímicos, centrada no uso de recursos locais e ambientalmente sustentável; b) apoiar a produção e distribuição de sementes não-transgênicas; c) prever o apoio à produção e multiplicação de sementes, a partir das organizações da agricultura familiar e assentados (Garcez, 2008: p.105).*

### **Políticas de Educação do Campo**

Dois colegiados trabalham hoje nas políticas públicas direcionadas à Educação do Campo: o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável para Agricultura Familiar (Condraf) e o Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), criado no MEC, em 2003.

Conforme Molina (2003: p.15) as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo, aprovadas em 2001 pelo Conselho Nacional de Educação, representam um importante marco para a educação do campo porque contém algumas das reivindicações históricas dos movimentos sociais, das quais destaca:

- reconhecimento e valorização da diversidade dos povos do campo;
- a formação diferenciada de professores;
- a possibilidade de diferentes formas de organização da escola;
- a adequação dos conteúdos às peculiaridades locais;
- uso de práticas pedagógicas contextualizadas;
- a gestão democrática;
- a consideração dos tempos pedagógicos diferenciados;
- a promoção, através da escola, do desenvolvimento sustentável e do acesso aos bens econômicos, sociais e culturais.

No documento do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo, do Ministério de Educação, intitulado “Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo” (2004), a educação é reconhecida como uma estratégia do desenvolvimento territorial sustentável. O Documento reconhece igualmente que a decisão do Governo Federal *em propor uma política nacional que apóie o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi resultado de um processo de acúmulos e de reivindicações de setores públicos e organizações da sociedade civil.*

Na declaração final elaborada pela Plenária da II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo, realizada em Luziânia-GO, em agosto de 2004, intitulada *Por Uma Política Pública de Educação do Campo* fica bem clara a força social e política que move essa ação pública. Ao se identificarem afirmam

*Somos 1.100 participantes desta II Conferência Nacional Por Uma Educação do Campo (II CNEC); somos representantes de Movimentos Sociais, Movimento Sindical e Organizações Sociais de Trabalhadores e Trabalhadoras do Campo e da Educação; das Universidades, ONG's e de Centros Familiares de Formação por Alternância; de secretarias estaduais e municipais de educação e de outros órgãos de gestão pública com atuação vinculada à educação e ao campo; somos trabalhadores/trabalhadoras do campo, educadoras/educadores e educandas/educandos: de comunidades camponesas, ribeirinhas, pesqueiras e extrativistas, de assalariados, quilombolas, povos indígenas...*

A luta política tem na educação do campo a perspectiva de *um projeto popular de agricultura que valorize e transforme a agricultura familiar/camponesa.* Essa transformação deve ter como *estratégia a construção social de um outro projeto de desenvolvimento sustentável de campo e de país, .. um projeto de sociedade que seja justo, democrático e igualitário; que contemple um projeto de desenvolvimento sustentável do campo, que se contraponha ao latifúndio e ao agronegócio*<sup>3</sup>.

### **O Programa CISTERNAS/PAAs**

Foi por meio da mobilização e das iniciativas da sociedade civil atuante na região do semi-árido brasileiro que houve a difusão da tecnologia de cisternas. Já em novembro de 1999, durante encontro paralelo à Terceira Convenção de Combate à Desertificação e à Seca da ONU, realizada em um conjunto de organizações da sociedade civil elaborou documento intitulado “Declaração do Semi-Árido”.

---

<sup>3</sup> Assinam o documento as seguintes organizações e instituições: CNBB; MST; UNICEF; UNESCO; UnB; CONTAG; UNEFAB; UNDIME; MPA; MAB; MMC; MDA/INCRA/PRONERA; MEC; FEAB; CNTE; SINASEFE; ANDES; Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados; Frente Parlamentar das CEFFA'S; SEAP/PR; TEM; MMA; MinC; AGB; CONSED; FETRAF; CPT; CIMI; MEB; PJR; Cáritas; CERIS; MOC; RESAB; SERTA; IRPAA; Caatinga; ARCAFAR SUL/NORTE.

O processo culminou com a criação da ONG Articulação no Semi-Árido – ASA e com a concepção do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas - P1MC.

Em 2001, a parceria entre a ASA e o Ministério do Meio Ambiente deu origem a um projeto piloto para a construção de 500 cisternas. Posteriormente, a Agência Nacional de Águas (ANA) financiou o equivalente a 12.400 cisternas, cujos recursos somados à contrapartidas resultou na construção de 12.750 cisternas.

Desde 2003, a garantia do acesso à água de qualidade para o consumo humano foi incorporada como componente fundamental da política de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal, passando a compor uma das ações do Programa Fome Zero. O Programa Cisternas, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tem como principal objetivo

*possibilitar à população do semi-árido o acesso a uma estrutura simples e eficiente de captação de água da chuva e de aproveitamento sustentável de recursos pluviais, bem como fomentar a formação e a capacitação para a convivência sustentável com o Semi-Árido.*

Em 2004 o MDS instituiu no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 a Ação "Construção de Cisternas Para Armazenamento de Água" e passou a apoiar iniciativas estaduais. Em 2006 as parcerias entre a AP1MC e os Estados são ampliadas e, em 2007, são elaborados critérios de priorização e inclusão do programa na Agenda Social, sendo então lançado um Edital para Municípios.

## **Considerações finais**

A partir desse breve olhar sobre algumas das políticas públicas voltadas à agricultura familiar, pode-se dizer que caminhamos para a superação seja da visão puramente econômica que embasou historicamente as políticas públicas de desenvolvimento no Brasil, seja da visão puramente ecológica característica dos anos 1970.

A criação de espaços decisórios que permitem a descentralização e a participação da sociedade civil organizada na elaboração e gestão das políticas públicas voltadas à agricultura familiar; o esforço integrador entre os diferentes níveis de governo e entre as diferentes esferas do Governo Federal; assim como a preocupação em articular as dimensões econômica, social e ambiental; nos indicam claramente uma preocupação com o desenvolvimento rural e com o fortalecimento da agricultura familiar na perspectiva da sustentabilidade.

A efetividade dessas políticas públicas e seu reatamento dos contextos analisados serão objeto de estudo do Eixo 3 deste Projeto.

## Bibliografia

- ALTAFIN, I. Sustentabilidade, Políticas Públicas e Agricultura Familiar: Uma apreciação sobre a trajetória brasileira. Tese de Doutorado. Brasília, CDS/UnB, 2003.
- BURSZTYN, M. Institucionalização da gestão ambiental no Brasil. Brasília, Mimeo, (s/d).
- CAPORAL, F. R. C. Bases para uma nova ater pública. Brasília, MDA, 2003.
- CUNHA, L. H. & COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B. DA & GUERRA, A. J. T. (orgs.) A Questão Ambiental: diferentes abordagens. 2ª ed., Rio de Janeiro, Bertran Brasil, 2005.
- CURADO, F. F. “Esverdeando” a reforma agrária: atores sociais e a sustentabilidade ambiental em assentamentos rurais no estado de Goiás. Tese de Doutorado. Brasília, CDS/UnB, 2004.
- DUARTE, L. M. G. Introdução. In: LESSA, C. Auto-estima e desenvolvimento social. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.
- \_\_\_\_\_. Globalização, agricultura e meio ambiente: o paradoxo do desenvolvimento dos cerrados. In: DUARTE, Laura Maria Goulart & BRAGA, Maria Lúcia de S. (orgs.). Tristes cerrados: sociedade e biodiversidade. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- DUARTE, L. M. G. & WEHRMANN, M. E. F. Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios para o século XXI. In: Revista de Planejamento Regional. Salvador, p.15 - 24, 2002.
- GARCEZ, C. A. G. Uma análise da política pública do *programa nacional de produção e uso de biodiesel (PNPB)*. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, 2008.
- MACHADO, V. A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo a Rio-92. Tese de Doutorado. Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB, 2005.
- MDA. Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável. MDA/CONDRAF, 2006.
- MOLINA, M. A contribuição do PRONERA na construção de Políticas Públicas de Educação do Campo e Desenvolvimento Sustentável. Tese de Doutorado. Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB, 2003.
- PEREIRA, B. A. e PICCOLO, J. L. C. Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Agricultura no Brasil: da década de 1960 aos dias atuais. Mimeo. Brasília, PPGDS/UnB, 2007.
- PIASENTIN, Flora e SANTOS, Gesmar Rosa dos. Políticas Públicas para a Agricultura no Brasil após 1960 e desenvolvimento sustentável no meio rural: contradições e perspectivas. Mimeo. Brasília, PPGDS/UnB, 2007.
- SACHS, I. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.

### **Sites Pesquisados**

[http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/pronea\\_consulta/index.html](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/pronea_consulta/index.html)

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=8&idConteudo=928#91>

<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/lei9795.pdf>

[www.mda.gov.br/saf](http://www.mda.gov.br/saf)

[www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

<http://www.creditofundiario.org.br>

[www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br)

<http://www.redegoverno.gov.br/>

[http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change)

<http://www.pronaf.gov.br/dater/index.php?sccid=97>

<http://www.biodiesel.gov.br/>



# As políticas públicas de desenvolvimento sustentável no Sudeste do Pará

William Santos de ASSIS

Luis Mauro Santos SILVA

Myriam OLIVEIRA

Fábio HALMENSCHLAGER

## Introdução

O objetivo dos estudos regionais é de identificar as modalidades de introdução do tema sustentabilidade na região e como foram tomadas em conta as especificidades locais.

Foram definidos quatro diferentes planos de observação e análise.

O primeiro plano trata, do ponto de vista histórico, sobre a emergência em nível local da preocupação quanto à sustentabilidade agrícola e rural: a origem (local ou nacional); os atores-chaves que tiveram influência importante em uma pretensa promoção do desenvolvimento sustentável, seja por definir ações que depois ajudaram a fundamentar políticas públicas, seja para ter acesso às políticas públicas federal ou estadual; os diagnósticos e os acontecimentos que facilitaram a propagação da noção local de sustentabilidade; os dispositivos de coordenação entre os atores privados e públicos.

O segundo plano se refere à análise do(s) referencial(is) de sustentabilidade utilizados pelos atores locais: Qual sua origem? Qual é o peso acordado a cada uma das dimensões (econômica, social, ambiental)? A que diagnóstico se referem? Quais são as visões do funcionamento da economia e da sociedade? Qual o peso dado à dimensão territorial, entre outros.

O terceiro se concentra sobre a identificação dos programas existentes em nível regional: as características de cada programa, os atores implicados, o processo de coordenação entre atores e entre programas, os principais resultados.

Finalmente, o quarto plano trata da análise das políticas públicas de sustentabilidade que são implementadas na escala local: a natureza das políticas, os objetivos, o nível de implementação, o público atingido e os resultados disponíveis.

## A emergência da noção de sustentabilidade: breve histórico.

O processo de modernização da agricultura brasileira, desencadeado a partir dos anos 1960 e intensificado nos anos 1970, agravaram os aspectos negativos do modelo de

desenvolvimento até então preconizado no país. Na Amazônia, em particular, eleita como fronteira agrícola do país por sucessivos governos, o efeito da “modernização conservadora” se faz sentir pelos intensos conflitos agrários, pela concentração fundiária e pelos altos índices de degradação ambiental. Exclusão social, concentração de terras, degradação ambiental, tomam dimensão alarmante em todas as regiões do país. A concentração de terras exclui do processo produtivo um grande contingente populacional deslocando-o para as periferias de centros urbanos. Junto com o poder transformador do avanço dessa lógica em diversas regiões do país, veio também a alta degradação de ecossistemas como a Mata Atlântica, Cerrados e, nos últimos 40 anos, a Amazônia.

A discussão de um projeto de desenvolvimento mais amplo para a sociedade aparece de forma tangencial na manifestação de diferentes atores. No discurso das organizações ligadas aos agricultores, as questões emergenciais dos trabalhadores rurais bem como da necessidade de enfrentamento da situação política, suplantam discussões mais abrangentes. No entanto, os diferentes processos de exclusão social gerado a partir da modernização da agricultura fazem emergir, nesse período, novas identidades no campo que irão se consolidar nas décadas seguintes. Diferentes fatores influenciaram na não participação do processo de modernização da agricultura. Segundo Wanderley, se referindo à década de 70, “os camponeses não foram convocados para participar do projeto de modernização da agricultura sob o argumento tautológico de que eram tradicionais e avessos ao progresso” (WANDERLEY, 2003:57).

Os anos oitenta ficaram marcados pelos intensos debates sobre a Assembléia Nacional Constituinte e a profunda crise econômica decorrente do modelo “desenvolvimentista” cuja noção de “progresso” era focada unicamente para a expansão capitalista. A visão predominante nas décadas do regime militar de “Estado Indutor do Desenvolvimento”, passa a ser fortemente questionada. Seringueiros, índios, trabalhadores rurais, canavieiros, sem terras, ribeirinhos e outros grupos passam a denunciar os impactos nefastos de políticas incentivadoras de desmatamentos e a resistir ao avanço da concentração fundiária decorrentes dessas políticas. Nesse período, a Amazônia passa a ocupar lugar de destaque na agenda internacional. Impactos negativos na biosfera são associados de forma direta aos níveis de degradação dos recursos naturais da Amazônia, principalmente, ao desmatamento e às queimadas.

Dentro desse clima desfavorável, a noção de desenvolvimento sustentável vem à tona já em 1987, com o lançamento do Relatório Brundtland (conhecido no Brasil pelo título “Nosso Futuro Comum”) que se torna referência importante para sua institucionalização, e depois se consagra na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92) (ALMEIDA, 1998). Apesar de pouco preciso, o termo passa a ser utilizado em diferentes frentes: desde governos estaduais da região amazônica, assessores de diferentes entidades não-governamentais e lideranças políticas, até nas organizações de trabalhadores rurais. No campo político a preocupação maior era com a crise política e econômica que se estabeleceu em torno do governo Collor.

A década de 1990 é marcada por grandes transformações a partir da aplicação massiva do receituário neoliberal que iniciou no governo Collor, teve prosseguimento e se consolidou

no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A desestruturação da máquina do Estado, a privatização de empresas estatais, a liberdade para o capital especulativo de curto prazo, o agravamento da dívida interna e externa, a ação governamental dentro dos limites traçados pelo FMI (Fundo Monetário Internacional), a abertura comercial em detrimento de produtos industriais internos são marcas fortes dos anos noventa. Esses aspectos mostram o grau de alinhamento do Brasil ao jogo da economia internacional.

Além de uma conjuntura econômica adversa, inicia-se um período de relativo fechamento dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil. Mas, este não é um processo exclusivo do Brasil. O processo de exclusão social e econômica deu-se em escala mundial, para ver isso basta verificarem-se os indicadores sociais em todo o mundo. O aumento da miséria, a diminuição de postos de trabalho, a concentração fundiária e a degradação ambiental são marcas fortes desse período. Muitas energias, não só dos movimentos sociais urbanos e rurais como de toda a sociedade, foram drenadas para se contrapor ao projeto de liberalização que começava a ser implementado pelo então presidente e sua equipe. Apesar disso, em alguns estados a discussão de alternativas ao modelo de desenvolvimento já avançava para propostas concretas. No caso do Acre, a morte do líder sindical e ambientalista, Chico Mendes deslanchou o processo de criação de Reservas Extrativistas – RESEX, cujos princípios combinam a exploração econômica com a preservação da biodiversidade. Posteriormente esta iniciativa veio a ser assumida pelo governo estadual.

A Rio-92 foi um momento mobilizador e disseminador do conceito de *desenvolvimento sustentável*. A conferência permitiu intercâmbios que influenciaram a dinâmica dos movimentos sociais, das organizações de representação de trabalhadores rurais e urbanos, dos grupos de assessores, de governos estaduais como os do Acre e Amapá. A partir daí, a cooperação internacional priorizou ações de cunho preservacionista e aportou recursos financeiros e técnicos para a experimentação de iniciativas concretas em nível dos biomas Mata Atlântica e Amazônia. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) talvez seja o maior programa de cooperação internacional nessa área. O programa desenvolve ações nas áreas de Experimentação e Demonstração; Conservação de Áreas Protegidas; Fortalecimento Institucional; Pesquisa Científica; Lições e Disseminação. Os chamados projetos demonstrativos (PDA) viabilizados pela cooperação internacional e ancorados no Ministério do Meio Ambiente são exemplos dessas iniciativas.

No sudeste do Pará, efetivamente, a porta de entrada para essa discussão sobre sustentabilidade foram as políticas públicas. Em meados da década de 1990, a região começou a passar por um processo de transformações importantes, processo este desencadeado pela implementação de políticas públicas direcionadas ao apoio da agricultura familiar e à proteção ambiental, resultado de uma mudança na postura do Estado com relação a esses assuntos após forte pressão da sociedade civil organizada e da comunidade internacional. A implementação, principalmente, das políticas de reforma agrária e de fortalecimento da agricultura familiar (sobretudo, o PRONAF) provocaram mudanças significativas no contexto socioeconômico e político regional, uma vez que a região passou a receber um aporte significativo de recursos destinados ao investimento na infra-estrutura, regularização fundiária, crédito, assistência técnica, entre outros.

No bojo dessa onda de mudanças, as formas de exploração do espaço também sofreram influências importantes. A partir da implementação do PRONAF, o leque de opções produtivas aberto aos agricultores ampliou-se, ao mesmo tempo em que o discurso da importância da diversificação das atividades produtivas, como elemento fundamental para o estabelecimento de sistemas produtivos mais sustentáveis, passou a se disseminar na região por intermédio da assistência técnica e dos demais atores locais que apóiam a agricultura familiar.

Além disso, a implementação de uma legislação mais incisiva de proteção do ambiente (Lei de Crimes Ambientais) e as alterações na legislação vigente tem contribuído para que a dimensão ambiental tome outra proporção na região. A tentativa de redução dos índices de desmatamento e do uso do fogo (através de alterações no tamanho da Reserva Legal e do controle de queimadas) vem provocando mudanças no universo dos agricultores, alterando o nível de importância que estes e suas representações organizativas têm, historicamente, atribuído a esse tipo de problema. As exigências do IBAMA com relação ao licenciamento ambiental para a criação de novos projetos de assentamento e da firmação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) por parte dos agricultores como condição para o acesso ao crédito têm canalizado esforços das organizações da agricultura familiar no sentido de criar estratégias para viabilizar o cumprimento da lei.

## **A sustentabilidade no PRONAF<sup>4</sup>: ainda mero adjetivo**

Concebido como política essencial para a consolidação da agricultura familiar brasileira, o Pronaf acumula mais de uma década de experiências e ações que assumem tanto um caráter local quanto nacional. Porém, não tem conseguido operacionalizar uma noção mais ampla de sustentabilidade. Uma das principais causas para tal dificuldade seria o forte viés econômico adotado no planejamento, implementação e avaliação das intervenções junto às famílias e organizações civis beneficiadas.

A vulgarização do uso do termo *sustentabilidade* pode ser notado em todos os espaços de debates políticos, acadêmicos e dos movimentos sociais. Por outro lado, a essência acadêmica deste termo está diretamente ligada a uma mudança paradigmática, quase que de contraposição ao atual modelo hegemônico de desenvolvimento. Um exemplo de que este termo perde força e assume um caráter de mero adjetivo está nas formas em que o governo federal vem empregando-o (Quadro 01).

---

<sup>4</sup> Este texto foi fruto de recente publicação de Silva e Martins (2007). Tais reflexões compõem parte do referencial teórico da Tese de doutoramento do primeiro autor (ainda em fase de redação).

Quadro 01: Formas que o governo federal aplica o termo *sustentabilidade*.

Ministério	Conceito e/ou noção de sustentabilidade	Público prioritário	Programa ligado à agricultura familiar
MDA – SAF (Brasil, 2002).	Aumento da <b>capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda</b> , visando à melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares.	Agricultores Familiares	PRONAF PRONERA
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento <sup>5</sup> .	Propiciar o <b>progresso técnico, econômico e social</b> da agricultura familiar, dos empreendimentos de pequeno porte, dos assentamentos de reforma agrária e das comunidades tradicionais, considerando as especificidades regionais, sociais e ambientais.	Empresários rurais, agronegócio	- Ações pontuais da Embrapa. - Lançamento do Marco Referencial de Agroecologia.
Ministério da Educação e Cultura.	O modelo de <b>Desenvolvimento Humano Sustentável</b> , mas não ultrapassa o <b>viés de crescimento e estabilidade econômica</b> , além de citar a justiça social <sup>6</sup> .	-	Ações pontuais de IFES
Ministério da Fazenda	Assume que o desenvolvimento está contemplado na noção de <b>crescimento econômico sustentado</b> <sup>7</sup> .	-	Sem programas específicos.
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	Tem por missão a construção de um Brasil competitivo, justo e rico em oportunidades. Ressalta o termo <b>Desenvolvimento Sustentado</b> <sup>8</sup> .	Setores produtivos	Sem programas específicos.
Interministerial	Reedita a idéia de crescimento econômico (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) <sup>9</sup>	Indústrias e agronegócio.	Sem programas específicos.

Fonte: Silva & Martins (2007, p. 4)

A recente proliferação de diagnósticos sobre o impacto do Pronaf na agricultura familiar tem contribuído pouco para a construção de uma noção de sustentabilidade local. As avaliações produzidas sobre o Pronaf têm apoiado inúmeras formas de pensar a melhoria e a continuidade deste programa. Porém, ainda são grandes os limites metodológicos e de

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Plurianual 2004-2007., Brasília, DF, 2003, 62 p.

<sup>6</sup> Extraído de [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo\\_haddad\\_filmus.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_haddad_filmus.pdf), acesso em 18.06.2007.

<sup>7</sup> Extraído de <http://www.fazenda.gov.br/>, acesso em 18.06.2007.

<sup>8</sup> Extraído de <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/ministerio/ministerio/competencia.php>, acesso em 18.06.2007.

<sup>9</sup> Extraído de <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC-integra.pdf>, acesso em 18.06.2007.

aplicação dos resultados, visto que, em grande maioria, tais reflexões não permitem uma visão efetiva dos impactos sofridos pelas famílias envolvidas e dos agroecossistemas onde se inserem. Distintos focos e escalas de abrangência determinam formas diferentes de perceber as nuances e peculiaridades das distintas realidades, mas precisam estar apoiadas numa abordagem sistêmica, particularmente as denominadas de “segunda ordem” ou “soft system”. Diante dessa espécie de “cegueira metodologia”, não se tem uma base de informação consistente e abrangente das famílias acompanhadas pela assistência técnica, uma vez que esta se limita às atividades financiadas pelo crédito e, conseqüentemente, negligencia uma leitura mais ampla desses agroecossistemas. Muito menos se acompanha as iniciativas locais de famílias não atendidas pelos técnicos.

Com relação à multidimensionalidade do desenvolvimento dito sustentável, Mattei (2005, p. 64) reforça a necessidade de uma nova premissa governamental de desenvolvimento rural, onde a sustentabilidade garanta também os aspectos sócio-ambientais. No entanto, quando se analisa os indicadores dos sistemas de produção não é possível ultrapassar a barreira do produto, ou seja, a realidade é reduzida ao total da produção gerada e limitada as estratégias impostas pelas políticas públicas tanto no que se refere aos recursos financeiros como aos padrões tecnológicos disponibilizados. Em outras palavras, a eficácia da política pública, representada pelo aumento crescente do montante financeiro, não se traduz na eficiência da melhoria da sustentabilidade da agricultura familiar seja nos aspectos econômicos ou nas dimensões social e ambiental.

A falta de estudos mais focados nos impactos sobre os sistemas familiares de produção (diferente de avaliar as atividades financiadas pelo crédito) dificulta uma reflexão mais completa sobre suas transformações numa perspectiva realmente sustentável. Observa-se, na realidade em questão, que os técnicos envolvidos com o Pronaf não desenvolvem essa leitura mais sistêmica da realidade. Sobre isso se pode inferir que para além dos aspectos inerentes a sua limitada percepção do sistema de produção, um fator fundamental é a postura que adotam para sua intervenção no campo, postura esta até coerente com a dinâmica imposta pelo Pronaf: geralmente, dispensam o acompanhamento e avaliação das atividades não financiadas pelo crédito. Em resumo, os técnicos não são pagos para ver o todo, corroborando a expressão que diz: “o olho que tudo vê, não vê tudo”.

O caráter multidimensional e interdependente das dimensões social, ambiental e econômica dos agroecossistemas permitiria leituras mais próximas da realidade das unidades familiares de produção e dos riscos inerentes às políticas públicas a que os agricultores são submetidos. Questões como estas têm sido trabalhadas a partir de diferentes olhares (COSTA GOMES & BORBA, 1990; MASERA *et al.*, 1999; ASTIER *et al.*, 2002; KAGEYAMA, 2003; COLAÇO-DE-ROSÁRIO & COSTA, 2006).

Em uma perspectiva sistêmica, Masera *et al.* (1999) mostram a necessidade de forjar inicialmente um conceito operativo de sustentabilidade como uma noção concebida localmente e que indique as características funcionais dos agroecossistemas familiares e seu entorno sócio-econômico e ambiental. Nesta perspectiva, o Marco Avaliativo de Indicadores de Sustentabilidade em Sistemas de Manejo (MESMIS) vem sendo adaptado e aplicado em distintas realidades agrárias e evidenciado análises mais ligadas a dinâmicas dos

sistemas de produção familiares (ALONSO & GUZMÁN, 2006; ASTIER *et al.*, 2002 e COLAÇO-DE-ROSÁRIO & COSTA, 2006).

Recentemente emerge o paradigma agroecológico como contraponto ao modelo agroindustrial, mas que nas palavras de MOREIRA & CARMO (2004) ainda não conseguiu ultrapassar as questões tecnológicas, passo fundamental para repensarmos conceitos e os rumos da co-evolução entre sociedade e natureza. A atual crise ecológica e social não se concentra apenas nas intervenções produtivas (o que é diretamente financiado pelo crédito), mas acima de tudo na simplificação acadêmica da interpretação destas relações contidas em um sistema de produção familiar que é absolutamente diversificado. Com relação à Agroecologia, apesar de seus limites, é inegável sua contribuição para a reflexão sobre o significado do desenvolvimento sustentável, auxiliando compreender o que está oculto sob este vocábulo e a necessidade de precaução e parcimônia no uso da natureza, e o quanto são nefastas as estratégias utilitaristas para sua apropriação. Os mesmos autores frisam que a estreita relação entre tecnologia e capital tem imprimido modelos teóricos universais sem considerar o alto grau de heterogeneidade dos biomas explorados e, conseqüentemente, excluindo sociedades inteiras dos centros de decisão sobre o que é mais sustentável e justo. Em outras palavras, a noção atual de desenvolvimento não conseguiu extrapolar seu caráter conceitual, pois não se torna operativo sem a presença ativa das sociedades locais.

É preciso, então, que essa noção de desenvolvimento sustentável faça essa extrapolação numa perspectiva de efetiva transformação da realidade. Para isso, é imprescindível contar com as iniciativas locais que garantam a participação ativa das comunidades no diagnóstico da realidade e no estabelecimento de estratégias para sua transformação.

Para a consolidação positiva de políticas públicas como o Pronaf, é preciso conhecer melhor seus efeitos nos diferentes contextos e combinações das unidades familiares envolvidas. Neste sentido, os agentes de desenvolvimento estão diante de distintas opções de intervenção junto a esta categoria, que podem, a grosso modo, ser resumidas em dois grandes grupos: a) partir de uma noção de crescimento econômico e conformar a agricultura familiar (no singular) tendo como foco principal o mercado formal; e b) partir de uma noção efetiva de desenvolvimento sustentável e seu caráter multidimensional (social, ambiental e econômico) para mapear a diversidade contextual das agriculturas familiares (no plural), conformando, enfim, ações de apoio às experiências concretas de sustentabilidade. Lembrando sempre que são caminhos que partem de paradigmas distintos e de difícil compatibilidade especialmente se estão assentados em significados nebulosos.

Evidencia-se, pois, a importância de entender o desenvolvimento sustentável como um processo e não como um ponto de chegada, e da necessidade da construção de sua epísteme: um desafio tanto do ponto de vista teórico como metodológico, mas em qualquer caso, imprescindível. Estes desencontros contribuem para a dificuldade de uma leitura de abrangência nacional sobre o Pronaf, no que pese um aumento significativo de esforços acadêmicos na sua avaliação. Trata-se de uma política pública com caráter de intervenção estritamente local. Conseqüentemente para tornar o conceito de sustentabilidade operativo, este precisa ser concebido e substanciado na interação entre os formuladores de políticas

públicas e os atores locais – incluindo os agentes de desenvolvimento – a partir de ações concretas nas comunidades fruto das estratégias do Estado, tendo como ponto de partida o devido rigor conceitual que explicita claramente as diferenças entre crescimento e desenvolvimento.

## **Educação do Campo – PRONERA**

Nesta mesma direção de discutir a sustentabilidade através da diversificação das atividades produtivas e do incentivo a práticas alternativas de manejo e exploração do ambiente natural, também vem se fortalecendo a discussão sobre a educação no campo na região, uma vez que se parte do princípio que o processo de transformação da dinâmica regional passa por uma formação diferenciada, voltada para a busca de alternativas para os problemas do campo. Segundo documento do Grupo de Trabalho Educação do campo do Ministério da Educação, “pretende-se ampliar as discussões sobre a Educação do Campo com os diversos Ministérios, diferentes órgãos públicos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, com vistas à formulação e a implementação de políticas de educação e de *desenvolvimento sustentável* do campo” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003).

Alguns estudos recentes apontam pelo menos dois problemas relevantes para o êxodo da agricultura familiar Amazônica: a) a falta de escolas de ensino fundamental e médio, completos; b) e um modelo educacional urbanizado e pouco valorizador da identidade rural dos jovens do campo (Oliveira et al., 2001 ; Silva, 2002, citado por SILVA, 2004). Neste sentido, a Universidade Federal do Pará (UFPA) iniciou vários níveis de parceria com as organizações ligadas à agricultura familiar do sul e sudeste paraense, apoiando, entre elas, um projeto piloto em educação rural de ensino médio e técnico-profissionalizante, de forma participativa e integrada entre escola, família e comunidade (assentamento) (PROJETO DE FORMAÇÃO..., 2003, SILVA, 2004). O mesmo é financiado pelo PRONERA. A base metodológica está amparada na Pedagogia da Alternância de uma Escola Família Agrícola (EFA), onde a formação se dá no confronto da teoria da escola e a realidade dos agricultores. Dentre os resultados iniciais, podemos apontar o envolvimento amplo da sociedade rural, além de uma promissora relação comprometida entre a UFPA e outras instituições e entidades regionais.

## **Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES)**

O ATES criado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em 2004 e regulamentada pela Norma de Execução nº 39 do Incra de 30 de março de 2004 e seu Manual de Operação, é uma política específica para beneficiários da reforma agrária governamental. Recentemente foi transformado em programa pela Norma de Execução Nº 60 de 7 de maio de 2007 e é apresentado como “um novo paradigma (...) (que) tem como premissa aliar o saber tradicional dos assentados aos conhecimentos científicos dos técnicos. Com essa união de experiências, espera-se que os assentamentos tornem-se unidades de produção estruturadas, competitivas e integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional, de forma socialmente justa e ambientalmente sustentável.” (INCRA, 2008).



Os documentos denotam forte influência do discurso da sustentabilidade, notado inclusive na escolha das palavras que dão denominação ao programa: Assessoria – a opção por esta palavra, ao invés de “assistência” ou “extensão”, caras aos modelos mais tradicionais de ATER, é uma crítica a estes modelos, pois tanto uma quanto outra trazem implícitas acepções pouco dialógicas – já a explicitação dos outros termos: “técnica”, “social” e “ambiental” informa que esta política tem de dar conta da famosa tríade do desenvolvimento sustentável: social, meio ambiente e economia.

O termo “sustentável” é utilizado 16 vezes no texto de 10 páginas da NE 60, na maioria das vezes adjetivando o “desenvolvimento rural”, e algumas vezes a palavra “uso”. Uma das diferenças desta normativa em relação à NE 39 é justamente a homogeneização da utilização da palavra sustentável, já que anteriormente era utilizada adjetivando diversos termos, dando a impressão que se tratava de sinônimos.

A região sudeste do Pará passou a ter serviços efetivos de profissionais da ATER a partir da ação de diversas instituições (em sua maioria ONGs) em meados de 1990. O Projeto LUMIAR, do qual a ATER herdou muitas de suas características, possibilitou que várias destas instituições se fortalecessem e constituíssem o quadro atual da ATER na região. A partir de setembro de 2004 muitas destas instituições viriam a ser conveniadas pelo INCRA para prestação de serviços da ATER em 298 projetos de assentamento da área de abrangência da SR 27 do INCRA.

Como essas prestadoras de serviços são as principais responsáveis pela elaboração dos projetos de crédito e pelo apoio técnico desses projetos nas áreas de reforma agrária, elas têm sido fundamentais no processo de incentivo à diversificação das atividades produtivas dos agricultores, bem como da disseminação do discurso de sustentabilidade dos sistemas de produção baseada nesse princípio da diversificação. Além disso, elas [as prestadoras] também tiveram influência importante na definição de algumas das atividades produtivas que passaram a ser financiadas pelo crédito na região: piscicultura, caprinocultura, apicultura são alguns exemplos de atividades que foram propostas por essas prestadoras de serviços para serem incluídas no quadro de opções dos projetos de crédito.

No sudeste paraense esse incentivo à diversificação dos sistemas de produção também tem se expressado através da consolidação de estruturas de beneficiamento e comercialização de produtos da agricultura familiar regional a partir de iniciativas com base no cooperativismo. Neste sentido, em 2003, foi criada a Federação das Cooperativas e Associações do Araguaia-Tocantins (FECAT), com o objetivo de articular cooperativas municipais de beneficiamento e comercialização aos mercados regional e nacional. A importância que essa organização assume hoje em dia tem influenciado de certa forma outras políticas que têm sido implementadas na região, como foi o caso, por exemplo, da delimitação do território da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Tudo isso tem tido efeito sobre as estratégias produtivas adotadas pelos agricultores, uma vez que tem aberto novas perspectivas de evolução dos estabelecimentos familiares que não passam, necessariamente, pela especialização dos sistemas de produção na pecuária.

## Distrito Florestal Sustentável do Carajás.

A discussão em torno do Distrito Florestal Sustentável de Carajás (DFS Carajás) está relacionada com o crescimento da produção de ferro gusa na região de Carajás<sup>10</sup>. Segundo Carneiro (2008a), a participação da região de Carajás na produção nacional de gusa era de apenas 5% em 1990 (ver gráfico 1). Em 2006, essa participação aumentou para 1/3 da produção nacional. O processo de produção de gusa que se expande a largos passos na região é o mesmo do final do século XIX, ou seja, ferro gusa tendo o carvão vegetal como insumo energético e redutor (CARNEIRO, 2008b).

Gráfico 2: Evolução da produção de ferro gusa a carvão vegetal (Brasil e Região de Carajás)

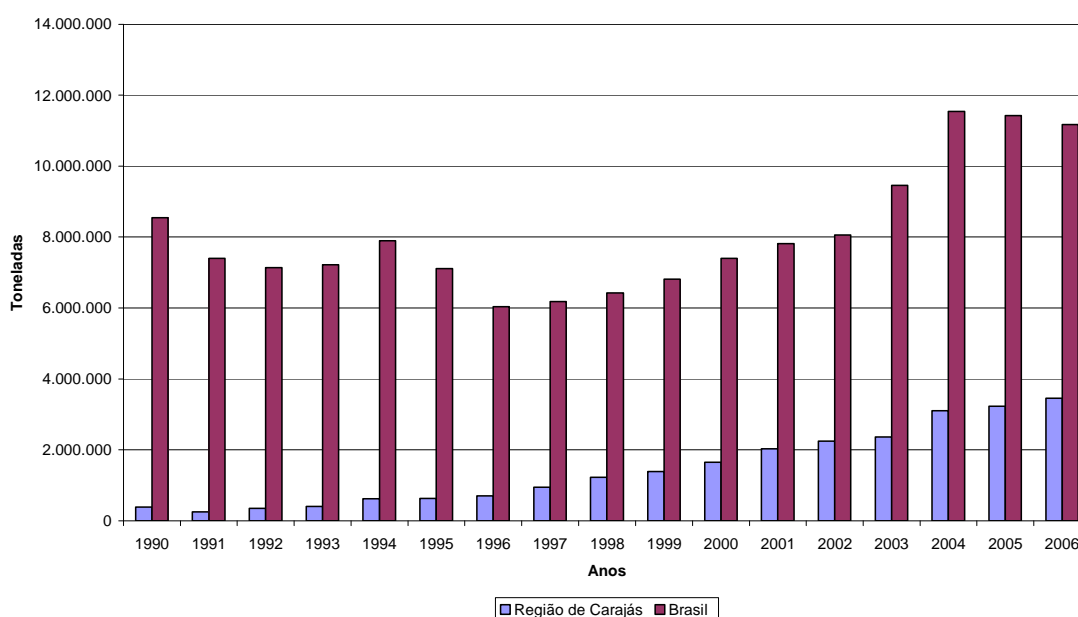


Gráfico 1: Evolução da produção de ferro gusa a carvão vegetal (Brasil e região de Carajás)

Fonte: SINDIFER, adaptado por Carneiro (2008a).

Até os anos oitenta a produção de ferro gusa a carvão concentrava-se em Minas Gerais. Segundo Carneiro (1998), esse deslocamento da produção de gusa para a Amazônia Oriental esteve relacionado com alguns incentivos (isenção fiscal e subsídios) oferecidos pelo governo federal no âmbito do denominado Programa Grande Carajás e da construção, por parte da Cia. Vale do Rio Doce, da infra-estrutura para escoamento do minério de ferro de Carajás através de uma moderna ferrovia e do porto de Ponta da Madeira em São Luis/MA.

<sup>10</sup> A região de Carajás aqui referida corresponde uma extensa área que abrange o sudeste paraense norte de Tocantins e oeste do Maranhão.

Contribuiu também para esse deslocamento a possibilidade de utilização das florestas nativas ainda abundantes no Pará se comparado com outras regiões do país. Associa-se a esses fatores a elevação do preço do ferro gusa, que, depois de passar a década de 1990 oscilando na faixa de US\$ 140,00 – 160,00 a tonelada (gusa de aciaria) (BNDES, 2000), alcançou o valor de US\$ 190,00/ton. em 2004 (CARVALHO et al., 2008) e US\$ 313,00/ton. em 2007 (CARNEIRO, 2008).

Entre 1984 e 1988 o Conselho Deliberativo do PPG7 aprovou 22 projetos para diferentes atividades nos estados do Pará e Maranhão ao longo da ferrovia. Até 1988 quatro siderúrgicas foram implantadas. Duas em Açailândia (MA), Viena Siderúrgica e Cia. Vale do Pindaré; e duas em Marabá (PA), COSIPAR – Companhia Siderúrgica do Pará e SIMARA – Siderúrgica Marabá. Atualmente são 14, sendo 08 no Pará e 06 no Maranhão (CRUZ NETO, 2007). O aumento do número de siderúrgicas gera uma pressão no entorno do parque industrial por carvão vegetal, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 1: Produção de ferro-gusa e demanda anual de carvão de carvão vegetal do Pólo Carajás.

ANO	Produção gusa (T)	Demanda Carvão (m3)
2000	1.543.892	3.296.016
2001	1.870.602	4.007.049
2002	2.080.313	4.450.718
2003	2.296.581	4.875.855
2004	2.734.329	5.808.196

Fonte: IBAMA, 2007

Inicialmente a produção de carvão para abastecimento das guseiras era feita por famílias trazidas de estados como Espírito Santo e Bahia. Essas famílias produziam em situação de muita precariedade e em alguns casos em situação análoga ao trabalho escravo (CRUZ NETO, 2007). Esta situação ainda é encontrada na região, mas a maioria da produção de carvão tem origem atualmente em estabelecimentos familiares. A produção de carvão que teve seu início nos arredores dos pátios das guseiras, está dispersa, atualmente, num raio de 200 km a partir de Marabá. O incremento da produção de gusa criou laços e relações entre setores diferentes até então desconhecidos na região. Agricultores familiares participam de uma espécie de integração num processo de produção onde não tem a menor ingerência.

Pela estimativa do próprio governo o consumo atual de lenha para carvão destinada à produção de gusa é de aproximadamente 14 milhões de m<sup>3</sup>. Essa lenha é na sua grande maioria proveniente das florestas primárias e secundárias já que a área de floresta plantada (reflorestamento) ainda é muito reduzida na região. O potencial de impacto dessa atividade

sobre as áreas dos agricultores familiares é muito grande. Além disso, estima-se que do total de lenha (14 milhões de m<sup>3</sup>) destinada à produção de carvão, aproximadamente 9 milhões de metros cúbicos são de origem ilegal, ou seja, de áreas sem licenciamento e sem planos de manejo.

Diante desse quadro o governo federal por meio Serviço Florestal Brasileiro (SFB) propôs a criação do DFS Carajás. Algumas das justificativas para a criação do Distrito Florestal Carajás foram: i) a existência de um grande passivo ambiental; ii) o não cumprimento da reposição dos estoques consumidos – previsto nos artigos 20 e 21 do código florestal; iii) licenciamento de funcionamento das guseiras sem considerar as questões florestais e não cumprimento de condicionantes; iv) fragmentação de controles entre IBAMA e OEMAs; v) indícios de insustentabilidade do Pólo Siderúrgico, no tocante às fontes legais e sustentáveis e; vi) previsão de novos fornos e novas siderúrgicas sem a resolução dos passivos e dos problemas identificados (IBAMA, 2007). Essa constatação do governo mostra o grau de fragilidade do controle e ordenamento da gestão dos recursos.

Em abril de 2007 o SFB realiza as primeiras consultas públicas para implantação do DFS Carajás nas cidades de Marabá (PA), Açailândia (MA), Paragominas (PA) e Araguatins (TO). Nessas cidades estão em funcionamento os fornos de gusa e nos municípios vizinhos a produção de carvão, seixo e calcário. Esses produtos são componentes importantes do processo de fabricação do ferro-gusa. No convite para as consultas públicas o SFB apresenta o DFS Carajás da seguinte maneira:

A criação do Distrito Florestal Sustentável com aproximadamente 28 milhões de hectares configura-se como um grande esforço integrado em prol da **sustentabilidade** da região. Nessa região, políticas públicas de vários setores governamentais, incluindo política fundiária, de infra-estrutura, de desenvolvimento industrial, de gestão de áreas públicas, assistência técnica e de educação, serão direcionadas para o estabelecimento de uma economia de base florestal, procurando obter o máximo benefício sócio-ambiental. A iniciativa é pioneira e visa estabelecer um novo padrão de desenvolvimento baseado em uma forte economia florestal, conjugada com outras atividades econômicas (Ofício Circular nº 003/2007/SFB/MMA, de 30 de abril de 2007).

O convite foi lançado em 30 de abril de 2007 e no início de maio representantes do SFB vieram a Marabá dialogar com os atores regionais. O SFB apresentou quatro ações prioritárias para o processo de implantação do DFS Carajás: i) Criar uma linha de financiamento para a produção de matéria prima para as guseiras junto ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), segundo a representante do SFB já em estado avançado de discussão entre SFB e BNDES; ii) Criação de um Centro Interinstitucional de Pesquisa em Silvicultura de Espécies Nativas - o SFB já estava em negociação avançada com a EMBRAPA no sentido de criação do centro. As atividades iniciais previstas desse para o Centro são: coleta de sementes; implantação de viveiros para produção de mudas; experimentação em meio real e em unidades demonstrativas; geração de tecnologia; divulgação de tecnologias (para isto a EMBRAPA está fazendo um resgate das pesquisas no setor florestal). O Centro fará pesquisa exclusivamente com espécies nativas. A implantação do Centro será financiada pelo BNDES; iii) Microzoneamento ecológico – será

feito um consórcio envolvendo os estados do Pará, Maranhão e Tocantins visando um zoneamento integrado, ou seja, um zoneamento do DFSC; iv) Incorporar a proposta do GT-Floresta no plano de ação do DFSC.

Apesar do esforço dos representantes do SFB na tentativa de explicar as vinculações da iniciativa com uma nova estratégia de desenvolvimento regional, a proposta não foi bem recebida por um conjunto de atores da região. A primeira crítica dizia respeito ao diagnóstico do governo que gerou a proposta do Distrito Florestal Carajás. A atividade central para se pensar um programa integrado de desenvolvimento, para esses atores, é a Produção Familiar e não a produção siderúrgica. Não é o setor guseiro o ator principal na região. Como fica a discussão em torno da reforma agrária na região? Qual é efetivamente a contribuição da siderurgia para o desenvolvimento regional? Ficou claro de imediato que não se tratava apenas de apenas mais um programa de governo. O DFS Carajás traz com ele uma disputa entre atores e visões de desenvolvimento.

O segundo ponto de tensionamento forte era a possibilidade de abertura de uma linha de crédito para a indústria guseira financiar a produção de carvão vegetal. A Amazônia é a última fronteira e se transformou num território de disputa. Na visão dos movimentos sociais presentes a reunião, pensar o Distrito a partir do pólo guseiro é optar por um tipo de desenvolvimento que não atacaria a principal causa do desmatamento na região. Para esses atores a proposta de financiamento representava uma grande vantagem para as guseiras e um risco para os agricultores familiares. Se o carvão é o produto final dos financiamentos, a compra antecipada (pelas guseiras com recursos do BNDES) tira a possibilidade de agregação de valor da atividade florestal desenvolvida pelos agricultores familiares. Nesse sentido, haverá uma dupla submissão, econômica e política.

Uma terceira questão levantada pelos movimentos sociais da região foi a falta de participação popular na construção do plano do DFS Carajás. Em carta aberta, os movimentos sociais do Maranhão afirmam que não foram informados previamente sobre as audiências públicas e nem foram chamados para elaborar as condições de implantação do Distrito. Da mesma forma os movimentos sociais de Açailândia pediram que o processo de Consulta Popular fosse aberto para participação das entidades da sociedade civil, além da suspensão dos créditos para plantio de eucaliptos financiados pelo BNDES.

## **Política Territorial: O Território Sudeste Paraense**

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 19.... Sua finalidade principal é articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do *desenvolvimento sustentável* dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promovendo a melhoria das condições de vida das suas populações.

A SDT chama de Enfoque Territorial ou Abordagem Territorial iniciativas que partem de uma visão integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas de intervenção e têm na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social,

no sentimento de pertencimento, na valorização da cultura local e na inclusão social, objetivos fundamentais a serem atingidos e conquistados. Segundo documentos da SDT, a perspectiva territorial, portanto, deve considerar que os territórios rurais são heterogêneos. Isto significa que cada território encerra uma diversidade de atores e interesses, alguns deles conflitantes outros não, além de outras características próprias que o distingue dos demais. Portanto, não é possível se conhecerem todos ao se conhecer alguns, nem se aplicarem processos idênticos em todos os territórios. O enfoque territorial busca a integração interna dos territórios rurais e deste com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas (SDT, 2004??).

A SDT parte do pressuposto de que é possível uma ampliação das capacidades de mobilização e organização dos movimentos sociais e da sociedade civil para que, reunidos com representantes do Estado, entendam, planejem e promovam o desenvolvimento rural sustentável. Fica explícita aqui uma noção deliberada de autogestão. A principal estratégia da SDT é promover e apoiar o processo de desenvolvimento de competências humanas e institucionais dos territórios, articulando a construção e a implementação de Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) que organizem o desenvolvimento sustentável de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do ordenamento agrário.

Os principais atores envolvidos na política territorial da SDT são: i) os conselheiros municipais, intermunicipais ou regionais de desenvolvimento rural sustentável e outros afins; ii) mulheres e jovens rurais; iii) extrativistas, ribeirinhos e pescadores; iv) dirigentes e assessores sindicais e de movimentos sociais; v) representantes de associações e cooperativas de crédito; vi) grupos agroecológicos; vii) gestores, técnicos de organizações governamentais e não governamentais que desenvolvem atividades de promoção do desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial. Mais que atender os diferentes atores de um território a política territorial visa à integração das políticas.

Percebem-se três níveis de integração das políticas: um direcionado ao eixo reforma agrária e agricultura familiar; outro que prevê a articulação de diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) e; um último que enfatiza as organizações da sociedade civil. Dessa forma, a SDT pretende contribuir com as políticas possibilitando: i) a formação de infra-estruturas sociais e econômicas; ii) a implementação de mecanismos de desenvolvimento e de proteção social; iii) a promoção do ordenamento territorial; iv) o incentivo à prática de inovações tecnológicas (sociais e institucionais); v) a promoção da diversificação das economias territoriais.

As ações prioritárias no processo de implantação dos territórios estão vinculadas à construção dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDS). Os planos serão elaborados durante Oficinas Territoriais com a participação de todos os atores sociais. Os documentos da SDT apontam para 3 eixos prioritários nessa fase de implementação dos **territórios rurais**: i) a operacionalização do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais do exercício de 2004, segundo as normas da Resolução 37, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e das orientações

da Secretaria de Desenvolvimento Territorial; ii) a definição de atividades nos territórios que conduzam à gestão participativa do Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) e; iii) a elaboração de ações de capacitação, especialmente para a formação de agentes de desenvolvimento territorial, no processo de mobilização, sensibilização, formulação, planejamento e controle social das políticas públicas.

Tendo em vista as considerações feitas anteriormente pode-se afirmar que a política territorial da SDT tenta integrar diferentes dimensões do desenvolvimento: i) a dimensão sociocultural, na qual sobressai a equidade e o respeito pela diversidade; ii) a dimensão ambiental, onde se enfatiza o conceito de administração e gestão da base de recursos naturais; iii) a dimensão político-institucional, governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania e; iv) a dimensão econômica quando preconiza a diversificação das economias regionais. Resta saber se no processo de implementação e na relação entre os atores qual dessas dimensões predominará.

O processo de criação do Território do Sudeste do Paraense teve início em setembro de 2003 com uma reunião coordenada pela SDT/MDA em Belém, onde foram expostos os princípios da política territorial e realizado o planejamento das oficinas regionais. A definição dos municípios que viriam a fazer parte do Território Sudeste do Pará teve como critérios: i) selecionar um número reduzido de municípios, neste primeiro momento, visando à construção do diálogo interinstitucional; ii) inclusão dos municípios envolvidos diretamente com o *pólo de fruticultura*, sendo esta a principal estratégia no campo produtivo do movimento sindical (OLIVEIRA, 2005, *apud* MICHELOTTI et al, 2006.). Nas reuniões regionais subseqüentes decidiu-se que o território abrangeria os seguintes municípios: Marabá, Itupiranga, Nova Ipixuna, São João do Araguaia, São Domingos do Araguaia, Eldorado dos Carajás e Parauapebas. Esta configuração levou em conta os municípios que fazem parte da Federação das Cooperativas e Associações do Araguaia Tocantins (FECAT), uma federação de cooperativas com sede em Marabá e que beneficia e comercializa a produção de frutas de 7 cooperativas localizadas nos municípios citados.

A FECAT tem sua origem no Programa de Formação, Pesquisa e Desenvolvimento, denominado de Centro Agroambiental do Tocantins (CAT). Este programa é fruto da parceria da Fundação Agrária do Tocantins Araguaia (FATA), criada pela reunião dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) dos municípios de Marabá, Jacundá, São João do Araguaia e Itupiranga que, em parceria com pesquisadores da Universidade Federal do Pará (UFPA) o implantaram em 1988. Dentre os projetos realizados pela parceria estava uma ação teste de comercialização do arroz, de onde se originou a Cooperativa Camponesa do Araguaia Tocantins (COOCAT), dando origem, após modificações, como a saída de alguns municípios e entrada de outros e o redirecionamento de seu foco para a fruticultura, à FECAT.

Este período também é o de fortalecimento e organização das instituições representativas dos agricultores, principalmente da FETAGRI Regional Sudeste do Pará, organização a qual a FATA é hoje organicamente ligada. O CAT é, portanto, um dos primeiros projetos coletivos que surge na região e tem atuação sobre um território construído pela dinâmica emergente da organização dos STRs de municípios da região. O aporte de recursos

internacionais obtido favoreceu a implantação de uma infra-estrutura que possibilitou diversas ações catalisadoras da organização da FETAGRI na região, findando que atualmente a sua área de abrangência de 17 municípios<sup>11</sup>.

Para a configuração geográfica do Território do Sudeste Paraense não foi levado em conta o território construído pela dinâmica organizacional das demais entidades representativas dos agricultores da região (FETRAF<sup>12</sup> e MST) e nem o específico da própria FETAGRI. O que houve foi uma interpretação da política territorial da SDT como uma política setorial e de incentivo à produção, visto que os municípios abrangidos por ela são justamente os que compunham a rede de cooperativas de beneficiamento e comercialização de frutas. Esta interpretação é favorecida pela característica de apoio a estruturas produtivas dos projetos até então financiados pelas prefeituras com recursos do PRONAF Infra-estrutura. O fato de os recursos do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDTRS)<sup>13</sup> serem exíguos concorreu para que o número dos municípios escolhidos também fosse pequeno.

O dispositivo de discussão e deliberação do Território é a Comissão de Instalação de Ações Territoriais (CIAT) e está atualmente composto por: INCRA, ARCASU<sup>14</sup>, CPT, FECAT, UFPA, EMATER, MST, FETRAF, FETAGRI, IBAMA, AMAT<sup>15</sup>, SAGRI<sup>16</sup> e os CMDRS dos 7 municípios abrangidos. Há um núcleo diretivo responsável pelo andamento das atividades mais corriqueiras, composto pelas seis primeiras instituições citadas anteriormente, sendo que o Colegiado Ampliado, órgão máximo de deliberação, inclui as demais organizações os CMDRS.

Os projetos territoriais<sup>17</sup> têm duas grandes áreas de aplicação: uma referente à estruturação de centros de formação e educação do campo e a segunda referente à infra-estrutura produtiva, como construção de plataforma de resfriamento de leite; aquisição de câmara fria; aquisição de equipamentos para beneficiamento de frutas e aquisição de caminhão frigorífico, sendo que nesta segunda área estão os projetos com maior orçamento.

---

<sup>11</sup> Marabá, Itupiranga, Eldorado dos Carajás, Curionópolis, Parauapebas, Canaã dos Carajás, São Domingos do Araguaia, São João do Araguaia, Brejo Grande do Araguaia, Palestina do Pará, São Geraldo do Araguaia, Piçarra, Bom Jesus do Tocantins, Abel Figueiredo, Rondon do Pará, Nova Ipixuna e Jacundá.

<sup>12</sup> Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

<sup>13</sup> Que substituiu o PRONAF Infra-estrutura.

<sup>14</sup> Agência de Comercialização do Sul e Sudeste do Pará

<sup>15</sup> Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins

<sup>16</sup> Secretaria de Estado da Agricultura do Pará

<sup>17</sup> Muitos ainda não foram efetivados por problemas burocráticos.



## **Campo Cidadão – Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural Paraense (Programa do governo estadual que será lançado em 2008)**

Ancorado na discussão ambiental e do *desenvolvimento sustentável*, o governo do estado do Pará lançou em 2008 o programa Campo Cidadão. Segundo o governo do estado, a principal missão do programa é: “integrar esforços do setor público e da sociedade civil para garantir a segurança alimentar, elevar a produtividade, a competitividade econômica e a sustentabilidade socioambiental da produção familiar rural no Pará” (GOVERNO DO PARÁ, 2008). O programa tem como público-alvo de ação os “produtores e produtoras familiares rurais – agricultores familiares, ribeirinhos, pescadores artesanais, quilombolas, seringueiros, castanheiros e outras populações extrativistas tradicionais. A meta é atender 120.000 produtores familiares rurais em três anos.

Segundo o governo do estado, as diretrizes básicas do programa são:

- Garantir a segurança alimentar das famílias participantes do programa e aumentar a oferta de alimentos básicos de consumo popular;
- Aumentar a competitividade da produção familiar rural diminuindo a sua vulnerabilidade econômica;
- Promover a adequação ambiental induzindo produtores familiares rurais para o desenvolvimento socioambiental integrado;
- Promover o ordenamento e a regularização fundiária como forma de assegurar o direito de propriedade aos produtores familiares;
- Direcionar os investimentos em infra-estrutura, logística e desenvolvimento sociocultural para garantir a reprodução social com qualidade de vida da produção familiar rural;
- Remunerar serviços ambientais como forma de incentivar a integração da produção familiar rural com a conservação do meio ambiente - criar ou adequar fundo estadual como componente do programa (GOVERNO DO PARÁ, 2008).

As linhas de ação definidas para o programa foram: i) organização social especializada para processos produtivos; ii) ordenamento e regularização fundiária com agilidade e efetividade para o público do Programa; iii) financiamento, fomento e incentivos orientados pela estratégia de Arranjos Produtivos Locais – APL’s; iv) assessoramento técnico na lógica dos APLs (Encadeamento Produtivo); v) pesquisa e apropriação tecnológica integrados aos APL’s; vi) fomento à industrialização e comercialização - Produtos com selo do Programa (GOVERNO DO PARÁ, 2008). O conjunto de diretrizes e ações demonstra uma intencionalidade de tratar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, ambiental e econômica. A maneira como o governo do Pará concebe essas diferentes dimensões no Programa merece reflexão.

Em relação aos aspectos sociais o programa faz um recorte pelo viés econômico quando define que a organização social deve ser “especializada para processos produtivos”. Apesar da preocupação com a segurança alimentar das famílias, o programa estimulará a produção de produtos básicos para o “consumo popular” e a “competitividade”. Sem entrar em

detalhes, o Programa prevê um projeto específico para a segurança alimentar e 13 projetos de Arranjos Produtivos Locais (APL's) para a pesca, floresta, mandioca, cacau, feijão caupi, dendê, leite, aquicultura, frutas, mel, flores, açaí e seringa (GOVERNO DO PARÁ, 2008). A diversidade dos APL's proposto pelo governo do estado indica a disposição de tratar uma diversidade grande de atores. A produção familiar que participa de uma APL da mandioca não é a mesma que participa do APL do dendê. Há a possibilidade concreta de produtores familiares participarem de mais de um APL e certamente outros estão de fora dos APLs prioritários pré-definidos pelo estado. Esse tratamento dado à dimensão econômica precisa ser melhor discutido nas diferentes regiões do estado.

Do ponto de vista ambiental o Programa apresenta uma novidade: a remuneração de serviços ambientais. A noção de remuneração de serviços ambientais foi introduzida no Pará por meio do PROAMBIENTE<sup>18</sup>. Os principais instrumentos para remuneração dos serviços ambientais previstos no programa são: i) fundo socioambiental: Fundo Estadual de Meio Ambiente. Fontes Complementares de Recursos: OGE, FUNDEFLO, Taxas, ICMS Ecológico, ITR, Leilões, Empresas Privadas, Governo Federal, Doações Internacionais; ii) Pagamento de um "Bônus" pelos serviços ambientais resultantes das práticas produtivas sustentáveis. Para esse tipo de instrumento estão previstas duas modalidades de pagamento: a) recuperação de passivo ambiental - Reservas Legais e Áreas de Proteção Permanente e; b) desmatamento evitado.

O Programa prevê ainda mecanismos de assessoria técnica e um arranjo de gestão participativa. As equipes de assessoria técnica do Programa serão compostas por profissionais do sistema estatal, não-estatal e agentes das localidades. As equipes serão formadas por municípios com a seguinte repartição: um técnico da EMATER (estatal); um técnico de uma prestadora de serviço (não estatal); um agente local para cada 50 famílias e; 14 agentes locais por município. Além dessa equipe está previsto a contratação de especialistas em APL's conforme as necessidades. Do ponto de vista da gestão participativa, o Programa prevê a seguinte estrutura: i) Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, instância consultiva que orienta as ações do Programa, composto por 32 Instituições Públicas e da Sociedade Civil; ii) Coordenação Estadual do Programa composta pelas seguintes secretarias SAGRI (Coordenadora), SEGOV, SEPAQ, SEMA, SEPE, SEIR, SEDECT, SEPLAN/PTP, IDEFLOR, EMATER, ITERPA, ADEPARÁ e CEASA; iii) Secretaria Executiva a ser indicada pela Coordenação Estadual; iv) Coordenações Regionais composta por um representante por cada região de integração; v) Coordenação do Projeto de Segurança Alimentar e dos APL's - Composição a partir de critérios técnicos (GOVERNO DO PARÁ, 2008).

---

<sup>18</sup> Resumo do PROAMBIENTE

## Considerações finais (Potencialidades e entraves do Desenvolvimento Sustentável no Sudeste Paraense)

Segundo estudos de Costa et. al. (2002), as discussões ambientais da região não têm interagido com as proposições de sustentabilidade e, mesmo quando incluída, a noção regional de sustentabilidade pouco valoriza o conteúdo social e histórico já ressaltado anteriormente. Os poucos estudos, aliados à dificuldade de operacionalizar os indicadores sócio-ambientais, pouco têm sido absorvidos nas estratégias de definição de novas políticas públicas. Assim as reais possibilidades de um processo mais sustentável de desenvolvimento dependem ainda fortemente da presença de agentes capazes de elaborar, implementar e gerir políticas mais adaptadas às diferentes realidades locais. Ainda Costa et al. (2002), reforça a necessidade de se garantir as estratégias de diversificação das atividades produtivas como idéia-força de uma sustentabilidade possível para as agriculturas familiares amazônicas.

## Referências

- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **Reconstruindo a agricultura**: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998. p. 33-71.
- ALONSO, Antonio M. e GUZMÁN, Gloria I. Evaluación comparada de la sostenibilidad agraria en el olivar ecológico y convencional. Ed. Agroecología Facultad de Biología – Universidad de Murcia: Vol. 1, 2006, p. 63-73.
- ASTIER, Marta; LÓPEZ-RIDAUTA, Santiago; AGIS, Esperanza Péres e MASERA, Omar. El Marco de Evaluación de Sistemas de Manejo incorporando Indicadores de Sustentabilidade (MESMIS) y su aplicación en un sistema agrícola campesino en la región purhepecha, México. In: Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable. S.J. Saradón (editor), Ediciones Científicas americanas – La Plata, 2002, p. 415-430.
- BNDES – AREA DE OPERAÇÕES INDUSTRIAIS 2. **Mineração e Metalurgia**, nº 41, 2000.
- CARNEIRO, M. S. Estado e empreendimentos guseiros no Programa Grande Carajás. In: Castro, E. et al. (Org) **Amazônias em tempo de transição**. Belém: UFPA/NAEA/ARNI/CELA, 1989, p. 151-192.
- CARNEIRO, M. S. Crítica social e responsabilização empresarial. Análise das estratégias para a legitimação da produção siderúrgica na Amazônia Oriental. (no prelo).
- CARVALHO, A.P. et al. **Impactos socioeconômicos e ambientais do complexo minero-siderúrgico de Mato Grosso do Sul**. Brasil: Conservation International, 2008. (Série Política Ambiental, n.6)

- COLAÇO-DE-ROSÁRIO, M.; COSTA, A. A. M. Ensaio de avaliação da sustentabilidade do manejo do agro-eco-sistema transmontano – Norte de Portugal. *Revista Brasileira de agroecologia*, no. 2006: v. 1, N. 1, p. 75-78.
- COSTA GOMES, João Carlos. & BORBA, Marcos. Limites e possibilidades da agroecologia como base para sociedades sustentáveis. In: *Revista Ciência e Ambiente*, UFSM – v.1, n.1, (jul. 1990), p. 5-14.
- COSTA, F. de A.; SAMPAIO, A. M.; LOPES, A.; INHETVIN, T. Conformação e dinâmica da economia de base agrária do “pólo Marabá”: uma abordagem baseada em sistemas de produção e aglomerações. MMA – PDA, Belém, 2002, 153 p.
- CRUZ NETO, R. G. Siderurgia em Carajás - 20 anos de destruição. Marabá, 2007.(mimeo).
- KAGEYAMA, Ângela. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf – crédito. *Agric. São Paulo*, SP, 2003, 50 (2): 1-13.
- WANDERLEY, M. N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. *Estudos Sociedade e Agricultura* n 21, Rio de Janeiro, 2003.
- MASERA, Omar; ASTIER, Marta. & LOPEZ-RIDAURA, Santiago. Sustentabilidad y manejo de recursos naturales: el marco de evaluación MESMIS. GIRA, México, 1999, 109 p.
- MICHELOTTI, F.; RIBEIRO, B. M. F.; FLORENCIO, S. R. A re-existência camponesa na construção do território do sudeste paraense (1995-2004). In: Dion Márcio Carvaló Monteiro; Maurílio de Abreu Monteiro. (Org.). **Desafios na Amazônia: uma nova assistência técnica e extensão rural**. Belém - PA: NAEA / UFPA, 2006, v. , p. 149-163.
- MOREIRA, R. M. & CARMO, M. S. do. Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. *Agric. São Paulo*, São Paulo, v. 51, n.2, jul./dez. 2004, p. 37-56.
- NUNES, Sidemar Presotto. PRONAF: dez anos de existência. *Boletim do Deser*, nº 145, 2005, p. 9-19.
- SILVA, L. M. S. Uma experiência com a formação de jovens agricultores (as): a construção coletiva de um projeto educacional para a agricultura familiar, no sudeste paraense.. VI Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, Aracaju, SE, 11 p. 2004.
- SILVA, L. M. S. e MARTINS, S. R. Limites do Pronaf para a sustentabilidade da agricultura familiar: peculiaridades na porção sudeste do Pará. VII Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, Fortaleza, CE, 2007, 14 p.

#### **Documentos institucionais consultados**

- IBAMA. Sustentabilidade da produção de carvão vegetal – Pólo Carajás. Brasília, 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Referências para uma política nacional de educação do campo. Cadernos de subsídios: Brasília, 2003.

GOVERNO DO PARÁ. Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural Paraense – Programa Campo Cidadão. Belém, 2008.

PROAMBIENTE. Programa de Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Produção Familiar Rural da Amazônia. Versão final. Abril de 2003.

Projeto para elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial do Sudeste do Pará. Convênio MDA/PRONAF/LASAT. 2004.

Orientação para elaboração de projetos nos territórios rurais em 2004. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/Ministério do Desenvolvimento Agrário.

# DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUSTENTABILIDADE AGRÍCOLA AGRESTE PARAIBANO

Roberto de Sousa Miranda<sup>19</sup>

Marc Piraux<sup>20</sup>

## Introdução

A relação entre políticas públicas e o desenvolvimento da agricultura no Agreste paraibano é um tema complexo que remete a um processo histórico que deve ser apreendido a partir do entrelaçamento de dinâmicas ecológicas, econômicas, políticas e culturais. Muitas vezes as políticas públicas que visam o desenvolvimento agrícola apresentam ao mesmo tempo elementos de regulação, estruturação e indução, o que torna sua análise muito mais complexa.

Para compreender a introdução da sustentabilidade na região da Borborema, mais precisamente na região da Borborema, focalizamos a emergência de atores sociais que se posicionaram contra ao modelo de desenvolvimento agrícola (tradicional) adotado pelo Estado, bem como a construção de estratégias políticas, sociais e econômicas que visavam implementar uma agricultura familiar sustentável.

De fato, no Agreste paraibano, encontramos elementos que sinalizam para a maturidade participativa dos agricultores familiares. Todo o processo de reestruturação do sindicalismo rural e luta pela terra nos anos 1990 e o processo de abertura democrática resultou na formação de Fóruns, ONG's e outros espaços públicos destinados ao debate de questões pertinentes às realidades do semi-árido. O que demonstra a tentativa desses agricultores em adotar uma nova estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar.

## Desenvolvimento rural: paradigma e questões

A idéia do desenvolvimento sustentável tem se imposto, nos últimos quinze anos, nas agendas políticas e econômicas, chegando a se tornar um valor social promovido internacionalmente (GODARD e HUBERT, 2002 *apud* TONNEAU, 2005). Nesse sentido a

---

<sup>19</sup> Sociólogo, Universidade Federal de Campina Grande (UFCG/PA)

<sup>20</sup> Geógrafo, Cirad (Fr), professor visitante na UFCG.

natureza passou a constituir um patrimônio comum que precisa ser protegido e gerido, para que as gerações futuras tenham acessos aos recursos naturais.

O conceito de desenvolvimento sustentável surge num contexto de crise, de degradação e de evoluções preocupantes ligadas à globalização e ao intenso crescimento econômico e da produção de bens de consumo (TONNEAU, 2005). O relatório da comissão Brundtland (1987) popularizou o conceito:

*O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que responde as necessidades do presente sem modificar a capacidade das gerações futuras de responder as suas próprias necessidades (GODARD e HUBERT, 2002 apud TONNEAU, 2005).*

No caso do Nordeste brasileiro os debates relacionados ao desenvolvimento sustentável estão associados às políticas de modernização conservadora que não lograram êxito, porque “as estratégias (...) não foram capazes nem de atingir os mais pobres, nem de resolver os problemas da fome, da desnutrição (...)” (TONNEAU, 2005, p. 4). O Nordeste brasileiro passou a vislumbrar políticas de desenvolvimento sustentável para possibilitar o consumo à população, no caso alimentos e água, e não para deduzi-lo.

## **A emergência da idéia de sustentabilidade e os novos atores do desenvolvimento rural no semi-árido**

A emergência da idéia de sustentabilidade na região da Borborema está relacionada ao reconhecimento da especificidade da agricultura familiar (SABOURIN, DUQUÉ e MALAGODI, 2003), suas características sociais, produtivas e ambientais e, especialmente, à existência de uma articulação sindical atuante e disposta a lutar por um novo modelo de desenvolvimento agrícola.

O pacto democrático-liberal firmado após a promulgação da Constituição de 1988, possibilitou a recomposição da agricultura familiar, mediante a implementação de medidas de apoio: ao crédito, à infra-estrutura rural (PRONAF), de acesso à terra (assentamentos) ou de (re)organização dos produtores (cooperativas, negociação com a CONTAG). Todas essas medidas, implementadas pelo governo federal a partir de 1995, permitiram, ainda, a formação de espaços para debate entre atores sociais (associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores rurais, ONG's e cooperativas) e poder público, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e dos fóruns regionais de desenvolvimento. Esse novo arranjo institucional desempenha funções e papéis que emergem das dinâmicas territoriais e do desenvolvimento rural sustentável (SABOURIN et al., 2000 apud SABOURIN, DUQUÉ e MALAGODI, 2003), que visam o fortalecimento da agricultura familiar através da reformulação das instituições que regulamentam a vida social, política e produtivo dos agricultores a nível local e regional.

A capacidade dos agricultores familiares em ocupar esses espaços é resultante das lutas dos agricultores, que tem resistido às crises (seca e desemprego) e às pressões da grande propriedade (DUQUÉ e DINIZ, 2005). As lutas foram importantes para o empreendimento

de ações coletivas que almejavam a emancipação social da agricultura familiar (DINIZ, 2007).

### **O fortalecimento da sociedade civil**

As marcas do processo de fortalecimento da sociedade civil podem ser observadas na experiência de desenvolvimento conduzida pela Articulação do Semi-Árido Paraibano<sup>21</sup> (ASA-PB) e pelo Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema<sup>22</sup>.

Após os anos 1980, os camponeses, que tinham sido duramente reprimidos pela ditadura militar (ver a experiência das Ligas Camponesas), voltaram a se expressar. No Semi-Árido, o grande problema era a descontinuidade e o caráter assistencialista de uma política que só se manifestava a cada seca, uma política que reforçava o poder do latifúndio. Em virtude da grande seca de 1993, trabalhadores rurais de todo o Nordeste ocuparam a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para protestar contra as políticas destinadas ao combate com a seca e ao modelo da revolução verde.

O movimento de manifestação contou com o apoio decisivo de ONG's, que têm se constituído importantes espaços de mediação, caracterizadas por métodos de intervenção “participativos” e adaptados à diversidade ecológica e sócio-econômica do meio rural brasileiro (ALMEIDA, 1998 *apud* SABOURIN, DUQUÉ e MALAGODI, 2003). Essa parceria fortaleceu as organizações que representam os agricultores familiares na implementação de um novo modelo de desenvolvimento rural (SABOURIN, DUQUÉ e MALAGODI, 2003).

Na Paraíba essa capacidade de mobilização se concretizou na realização de um Seminário em junho de 1993, que definiu um modelo de desenvolvimento, mais autônomo e orientado para o fortalecimento da agricultura familiar. A convivência com o semi-árido era o referencial privilegiado. De fato, os movimentos sociais se reorganizaram na tentativa elaborar:

*(...) uma ação estritamente política e social centrada na reivindicação, evoluindo para a adoção de uma preocupação técnica e econômica. O desenvolvimento torna-se assunto de trabalho e os movimentos passaram a assumir um novo papel de organizar ações coletivas para sua promoção, preenchendo, progressivamente a lacuna deixada pelo Estado (BONNAL, TONNEAU e SIDERSKY, 2007, p. 279).*

Ao final desse encontro surge a ASA-PB, para se constituir um fórum de organizações de agricultores familiares, ONG's, pastorais sociais, paróquias e grupos diversos mediante a realização de intercâmbios e experiências locais de convivência com o semi-árido que se

---

<sup>21</sup> Atualmente a ASA-PB reúne, aproximadamente, 300 organizações, grupos e instituições interessadas em estimular o desenvolvimento sustentável do semi-árido (RAMOS e DUQUÉ, 2006).

<sup>22</sup> Atualmente 16 municípios formam o Pólo: Solânea, Casserengue, Arara, Remígio, Esperança, Areial, Montadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Lagoa Seca, Alagoa Nova, Matinhas, Massaranduba, Queimadas, Soledade, Juazeirinho, Cabaceiras. As principais atividades agropecuárias realizadas pelos agricultores familiares desses municípios são: feijão, mandioca, milho, banana, hortaliças e pecuária de corte e de leite.



tornaram referência na discussão de políticas públicas (RAMOS e DUQUÉ, 2006). A ASA-PB se consolida no contexto de:

*(...) ações realizadas em parceria por seus membros [que] se tornam referências para propostas de políticas públicas. Daremos dois exemplos: o dos Bancos de Sementes Comunitários e o da construção de cisternas de placas, ambos possibilitados por um sistema de financiamento solidário: os Fundos Rotativos (TONNEAU, DUQUÉ e DINIZ, 2005, p. 5).*

A ASA fortaleceu-se com a experiência do Pólo Sindical, cuja a criação remete aos anos de 1994 e 1996. Em 1994, houve uma luta dos agricultores familiares e dos sindicatos do município de Lagoa Ceca por um espaço para a comercialização da produção na Empresa Paraibana de Abastecimento (Empasa). Já em 1996, a luta desses agricultores referia-se a questões previdenciária. Paralelamente, o resultado de experiências de desenvolvimento em Remígio e Solânea, dois municípios vizinhos, desenvolvidas com a ONG ASPTA, estimularam a valorização da agricultura familiar, o que chamou a atenção do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Lagoa Seca, que se uniu aos demais para trocarem experiências.

Em 2001, houve o 1º Seminário da Agricultura Familiar, que marcou a criação do pólo sindical, que além das três experiências iniciais, envolvendo os três municípios, contou com a contribuição das experiências realizadas em Soledade, Juazeirinho, Cabaceiras, entre outros. Foi apresentado um diagnóstico participativo para entender a diversidade dos municípios. A presença da ASPTA foi importante para desenvolver as referências em agroecologia e uma reflexão sobre a construção de um modelo de desenvolvimento rural que dê sustentabilidade à agricultura familiar.

A partir de então surgiram dois programas de formação: o Programa de Formação em Agroecologia e o Programa de Formação em Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas.

O primeiro abordou, inicialmente, a questão das sementes e, posteriormente, a dos recursos hídricos, dos cultivos ecológicos, da criação animal, da saúde e alimentação. Esses temas mobilizaram os agricultores que, desde então, passaram a visitar outras experiências desenvolvidas em outras cidades paraibanas e fora do Estado. Uma das primeiras ações do Pólo Sindical foi a criação de fundos rotativos para comprar esterco, para a produção de hortaliças e batata-inglesa. Posteriormente, os foram criados fundos para o armazenamento e comercialização de sementes e compra de barracas agroecológicas.

As experiências produtivas, técnicas e organizacionais são agrupados em temas e redes (também chamadas de comissões). As mais articuladas são (1) o Banco de Sementes: na região da Borborema, atendendo mais de 3000 famílias, os agricultores familiares têm acesso a sementes de qualidade (adaptadas à região) na quantidade e época adequada, não precisando tornar-se reféns do “clientelismo”; e (2) a dos Recursos Hídricos, a construção de cisternas de placas é o destaque dessa comissão temática, quase 2000 famílias foram atendidas. O Pólo desenvolve ainda, outras ações no manejo integrado de água (barragens subterrâneas, tanques, etc.), conta ainda com as redes: saúde e alimentos, cultivos ecológicos

e a de criação animal, uma das formas de financiamento em várias destas ações é o Fundo Rotativo Solidário (FRS). Além disso, interage fortemente com as redes estaduais da ASA-PB, nos programas que envolvem águas e sementes.

Nos dias atuais o Pólo Sindical articula uma rede de 3.750 famílias, em 160 comunidades, contando com 16 STR's, em diálogo com ONG's e movimentos sociais: AS-PTA, PATAC, ASA-PB, ASA-BR. O Pólo conseguiu também a formar e articular lideranças de agricultores e agricultoras, promovendo análises das experiências inovadoras em curso na região; estudar diferentes estratégias e métodos de ação política desencadeadas por organizações de agricultores tanto da região quanto de fora da região; analisar as políticas públicas oficiais e seus impactos sobre a sustentabilidade da agricultura familiar.

De fato, as experiências concretas desenvolvidas pelo Pólo têm mobilizado e articulado instituições governamentais. A política de “conversão agroecológica” adota se formalizou em diversos espaços de articulação, em nível federal, regional, estadual e microrregional através de organizações sindicais e sociais, apoiadas pela ASA-PB e AS-PTA.

### **O poder público**

A partir do momento em que o poder público passou a combater a pobreza e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar, iniciou-se um processo de reformulação das instituições responsáveis. No Agreste paraibano destacam-se a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária (EMEPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que ao lado de ONG's (ASA, PATAC, AS-PTA) e Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR's), acompanham os produtores.

A atuação do poder público na implementação de um novo modelo de desenvolvimento rural se dá através dos CMDR's. Essa nova lógica de integração entre o Estado e Sociedade Civil, apesar de inovadora não se tornou, ainda, suficientemente robusta a ponto de facilitar os processo de tomada de decisão porque há uma assimetria entre os atores envolvidos. Além disso, existe “uma pressão rápida dos mecanismos associados, por um lado, à globalização da economia e do comércio e, por outro, à multiplicação e segmentação das políticas públicas para o meio rural” (SABOURIN, DUQUÉ e MALAGODI, 2003, p. 52).

Foi mais a nível federal que houve a possibilidade de orientar as políticas públicas, seja no conteúdo (política da água, por exemplo), ou na forma de implementação feita diretamente pela sociedade civil. A única política local que conseguiu fortalecer as ações do Pólo e da ASA foi a da SDT, ao nível do Território da Borborema, apesar de todos os problemas de funcionamento que teve. Do Fórum participam 21 municípios, deste 13 participam do Pólo Sindical.

## **Desenvolvimento rural sustentável e agroecologia**

Já dissemos que a ASA-PB tornou-se a principal articuladora das tentativas de amenizar os impactos das condições desfavoráveis à produção agrícola familiar e de crítica às políticas

públicas “modernizadoras” que tentaram solucionar, especialmente, o problema das secas que assolam a região, ao defender a adoção de políticas públicas que se pautem em tecnologias apropriadas à região e a gestão descentralizada dos recursos hídricos, possibilitando, assim, um processo permanente de desenvolvimento rural e de redução da miséria no campo.

A criação da ASA-PB (que fundava a sua ação com a convivência com a seca), e as articulações posteriores com a ASPTA e o Pólo Sindical da Borborema<sup>23</sup>, conduziram a um referencial de sustentabilidade, pautado na defesa da agroecologia. O modelo agroecológico adotado fundamenta-se em duas idéias (BONNAL, TONNEAU e SIDERSKY, 2007):

- a) a produção agrícola deve ser sustentável nas suas dimensões ambiental, econômica, social e cultural. Esse modelo legitima a agricultura familiar em oposição à agricultura patronal ou empresarial e requer uma readaptação das técnicas de produção.
- b) considera-se que todos os produtores familiares devem ter acesso aos mecanismos de produção necessários. Esse modelo norteia-se pela concepção de justiça social que implica na utilização de regras coletivas de acesso aos recursos produtivos (terra e água).

Esse modelo é baseado no resgate e na valorização dos conhecimentos locais, que supõe um diagnóstico participativo para identificá-las. A dimensão territorial é fundamental para ações coletivas e a articulação com outros segmentos da sociedade (o caso do fórum dos assentados no território da Borborema) e do Estado.

Assim, o Pólo Sindical e a ASA acreditam que a construção coletiva de um novo modelo de desenvolvimento agrícola, baseado na justiça social, na valorização do ser humano e na sustentabilidade ambiental irá permitir construir também um trabalho permanente de luta contra a fome.

## **Ações implementadas e articuladas pela sociedade civil organizada**

Ao longo desses 14 anos ASA-PB fortaleceu a interlocução da sociedade civil organizada com o poder público, possibilitando, assim, a consolidação da articulação dos movimentos sociais populares junto às organizações políticas e sociais de todo o semi-árido. Os resultados desse processo deram à ASA-PB o status de co-autora e executora de políticas públicas (RAMOS e DUQUÉ, 2006), dentre elas destaca-se o banco de sementes e o Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), criado pela ASA-BR<sup>24</sup>. O P1MC, foi inspirado no programa de construção de cisternas desenvolvido pela ASA-PB.

---

<sup>23</sup> Parceiro da Associação Nacional de Agroecologia (ANA).

<sup>24</sup> A Articulação do Semi-Árido Brasileiro foi fundada em 1999.

## Bancos de Sementes

A formação de uma rede de banco de sementes surgiu na Paraíba na década de 1970. A Igreja Católica disponibilizou sementes de feijão e milho aos agricultores que na colheita devolveriam uma quantidade maior, a qual formaria um banco de sementes para o próximo plantio. Assim iniciou-se a experiência de auto-abastecimento das comunidades agrícolas.

Em 1995, o governo federal lançou o Programa de Estímulo à Produção e Combate à Fome através da Renovação Genética de Sementes para os Pequenos Produtores Rurais, no qual foi colocada em prática a estratégia de fortalecimento e apoio aos bancos de sementes existentes, além de fomentar a organização de novos bancos em comunidades rurais (DINIZ, 2007).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma das ações do Programa Fome Zero, foi a alternativa encontrada pelo Governo Lula para fomentar o já existente banco de sementes. Na Paraíba participam do PAA: a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB); a Articulação do Semi-Árido e governos municipais (Soledade, Queimadas e Lagoa Seca).

O PAA permitiu ao Governo comprar produtos da agricultura familiar de maneira rápida e fácil e encaminhá-las a quem de fato precisa. Esta estratégia, entre outros benefícios, propiciou o desenvolvimento local sustentável, pois gerou renda ao produtor local e facilitou o processo de doação para o combate à fome. Para tanto, os agricultores deveriam estar vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A licitação seria dispensada, desde que os preços não fossem superiores aos praticados nos mercados regionais.

A estruturação do PAA estava fundamentada, inicialmente, em 4 modalidades de aquisição de alimentos da agricultura familiar: compra direta (operação realizada sempre após a colheita), garantia de compra (contrato de promessa de compra e/ou venda para entrega após a colheita), compra antecipada (instrumento não-bancário de crédito ao produtor familiar) e compra local (semelhante à compra direta, necessitando a articulação de atores locais para que a produção seja direcionada aos beneficiários estipulados – creches, escolas públicas, etc.).

Um impasse que tem marcado os programas da rede de sementes refere-se à aquisição de sementes. O Governo só podia adquirir sementes certificadas. De acordo com a Lei de Sementes que vigorou até agosto de 2003:

*(...) para que uma variedade pudesse ser multiplicada e comercializada, necessitaria ser reconhecida por instituições de pesquisa e comissões setoriais por cultivo que são fortemente influenciadas pelos interesses comerciais das empresas de sementes. (DINIZ, 2007, p. 80).*

No entanto as sementes certificadas passavam por modificações genéticas, este hibridismo fazia com que elas perdessem suas características de geração em geração, chegando ao extremo de produzirem sementes inúteis para o plantio. (DINIZ, 2007). A produção dos agricultores era enquadrada na categoria de grãos, por não possuir certificação, e conseqüentemente, não podia ser adquirida pelos programas de Banco de Sementes. Assim,

apesar de terem desenvolvido adaptabilidade a região do semi-árido as sementes locais não eram utilizadas pelos programas oficiais.

A partir do trabalho de mobilização dos movimentos sociais, em agosto de 2003 foi sancionada uma nova Lei de Sementes. Esta nova legislação tornou mais complexo o sistema de certificação, no entanto especificou critérios para o reconhecimento das sementes locais, tradicionais ou crioulas.

*Toda variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com “características fenotípicas” bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades (...) (DINIZ, 2007, p. 95).*

### **Formação e mobilização para a convivência com o semi-árido**

O Governo Federal adotou, em 2003, o programa e o transformou num dos braços do Programa Fome Zero: o Sede Zero. O foco desta ação (construção de cisternas), primeiramente, era garantir água de beber para a população atingida pela seca. Vejamos um pouco da história desse programa (DINIZ, 2007).

A parceria para o programa foi firmada, em 2003, entre Governo Federal, Sociedade Civil (ASA) e Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN). Pretendia-se, ainda, integrar ações dos Ministérios: da Segurança Alimentar, das Cidades, do Meio Ambiente e da Integração (DINIZ, 2007), para agregar ações políticas que dessem mais corpo ao programa.

Os recursos para o programa eram repassados diretamente às organizações da sociedade (sem intermédio de Governos ou Prefeituras). Segundo o Banco Mundial, este procedimento fazia com que 80% a 90% do valor investido chegasse à base, diferentemente do que ocorria nos esquemas anteriores, aonde aproximadamente apenas 4% dos recursos chegavam de fato à base dos programas, o restante consumia-se pela burocracia.

Priorizando o atendimento às famílias rurais do semi-árido, o P1MC norteava-se pelos seguintes princípios básicos: gestão compartilhada; parceria; descentralização e participação; mobilização social; educação-cidadã; direito social; desenvolvimento sustentável; fortalecimento social e emancipação. A previsão era para que o P1MC fosse implementado em 5 anos, a partir de julho de 2003, com custos totais de 424,3 milhões de dólares. Ao final do programa pretendia-se provar que “a sociedade civil articulada pode transformar políticas públicas voltadas para o semi-árido” (ASA, 2006 apud DINIZ, 2007, p. 51). A construção de cisternas era apenas um dos componentes que se complementavam num processo visando a convivência com o semi-árido, os outros eram: mobilização social, controle social, capacitação, comunicação, fortalecimento institucional.

A relação entre o Governo Federal e a ASA-BR, principalmente (mas também com a FEBRABAN), ocorreu por meio de um Termo de Parceria: instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), com o objetivo de fomento e execução de atividades de interesse público (BRASIL, 2006 apud DINIZ, 2007). Em 2001, a ASA-BR constituiu a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) que funcionou como uma OSCIP.

Em 2004, entram em cena outros atores, no P1MC. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) anunciou que a construção de cisternas poderia ser realizada em parceria com as prefeituras e estados: através experiências-piloto nos Estados do Ceará e da Paraíba (DINIZ, 2007). O MESA argumentava que o ASA-BR não dispunha de capacidade operacional para o projeto. A proposta era de repassar recursos para as prefeituras e estados construírem cisternas, mas manter o processo de formação sob a responsabilidade da ASA-BR.

O ASA-BR era contra a proposta do governo, argumentando que a entrada das prefeituras e estados no projeto, enfraqueceria o caráter participativo que a sociedade civil havia conquistado nessa empreitada, havia ainda a preocupação de que a construção de cisternas fosse usada para fins eleitoreiros, visto que no ano de 2004 ocorreriam eleições municipais (DINIZ, 2007). No entanto o Governo não recuou e manteve a participação das prefeituras e governos.

Na Paraíba, o P1MC ficou sob articulação do ASA-PB, que estimulava a capacidade de inovação técnica e sócio-organizativa das populações locais. A construção das cisternas era vista como mais um elemento que propiciaria uma melhor convivência com o semi-árido, assim como a distribuição de sementes e outros. Uma das alternativas utilizadas pelo ASA-PB para fomentar a capacidade solidária no semi-árido foi a instituição de Fundos Rotativos Solidários (FRS), que são poupanças constituídas a partir da contribuição das famílias beneficiadas pelo programa. Mesmo com o recurso advindo do Governo Federal, a ASA-PB decidiu manter o FRS, opção que gerou bastante polêmica, ocasionando uma visita técnica do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) que em relatório conclui que funcionamento do FRS não era claro para as famílias envolvidas. A ASA-PB solicitou, então, uma consultoria que concluiu que o FRS não era incompatível com as ações do P1MC.

Antes do apoio do Governo Federal, o P1MC passou por duas experiências que possibilitaram um aprimoramento de sua concepção técnica, operacional e gerencial. No ano de 2000, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) apoiou a mobilização, capacitação e construção de 500 cisternas, 10% destas construídas na Paraíba. A segunda experiência ocorreu em 2001, junto a Agência Nacional de Águas (ANA) com a construção de 12.400 cisternas, vigorando de agosto de 2001 a julho de 2003. Em ambas as experiências a parceria era firmada entre a ASA-BR e órgãos governamentais, mas não tinha ainda a pretensão de construir um milhão de cisternas e sim um número menor. Somente no Governo Lula assumiu-se o compromisso da construção do número total de cisternas, um milhão.

## **Outras iniciativas do poder público**

Bonnal, Tonneau e Sidersky (2007) destacam que as políticas públicas implementadas pelo poder público não obtinham resultados satisfatórios porque eram elaboradas de forma unilateral. Por outro lado, há iniciativas dos STR's e das ONG's (PATAC e AS-PTA) abrangentes, apesar de mobilizarem poucos recursos, que se caracterizaram pela oferta de tecnologias de baixo custo, o que reduziu os riscos produtivos.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável têm tido uma atuação reduzida dentro dos espaços de intermediação previstos na região da Borborema. Constata-se a dificuldade de integrar políticas públicas e dinâmicas sociais, embora seja uma região que tenha muitos órgãos governamentais e entidades da sociedade civil atuando (BONNAL, TONNEAU e SIDERSKY, 2007, p. 281). Nesse sentido o Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável tem funcionado como um articulador das instituições da sociedade civil, na tentativa de facilitar as negociações com o poder público local.

## Considerações finais

A preocupação de sustentabilidade vem da negação dos pacotes tecnológicos impostos pelas entidades públicas de pesquisa e extensão, os movimentos sociais fazem a opção de fundar-se em princípios agroecológicos, com base técnica e científica para configuração dessa proposta política alternativa. Baseando-se, principalmente, na valorização das experiências concretas e inovadoras das famílias para a convivência com o semi-árido.

A interação entre atores sociais e Estado é o ponto de partida para o desenvolvimento integrado e sustentável da agricultura. A ASA e o Pólo têm contribuído para articulação e interação entre elementos da teoria e da prática do desenvolvimento, elementos importantes para a elaboração de uma perspectiva analítica causal e para a formulação de políticas públicas condizente com a realidade local. Assim, eles conseguiram a criar e a ser responsável da implementação desses programas de políticas públicas.

Por fim, importa reafirmar que as políticas públicas só funcionarão como instrumentos de mudança social à medida que favorecerem a demanda e a iniciativa comunitária. Em síntese, é imperativo aprofundar as reformas que buscam sustentar o desenvolvimento na iniciativa das sociedades e dos agentes econômicos, sem que este seja um processo diretivo e centralizador, mas uma estratégia de combate à pobreza, a desigualdade e a injustiça social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, J. A construção social de uma nova agricultura. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- ASA. Disponível em: <<http://asabrasil.org.br/>>. Acesso em 13 Set. 2006.
- BONNAL, P.; TONNEAU, J. P. e SIDERSKY, P. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: TONNEAU, J. P. e SABOURIN, E. (Org.) Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: EDUFRGS, 2007.
- BRASIL. Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/civil.03/Leis/L9790.htm>>. Acesso em 14 Set. 2006.
- DINIZ, P.C.O. Da experimentação social ao “experimentalismo institucional” – trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil: experiências no Semi-Árido. 2007. Tese

(Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2007.

- DUQUÉ, G. e DINIZ, P. C. O. A Articulação do Semi-Árido e o desenvolvimento sustentável: uma experiência no Nordeste do Brasil. In: DUQUÉ, G. et al. Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais. Campina Grande: GPAF/PPGS/UFCG, 2005. CD-ROM.
- GODARD, O. e HUBERT, B. Le développement durable et la recherche scientifique à l INRA. Rapport à Madame la Directrice Générale de l INRA. Rapport intermédiaire de mission 23 Décembre 2002.
- RAMOS, N. L. e DUQUÉ. Falas e práticas da convivência com o semi-árido. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 25., 2006, Goiânia. Anais... Goiânia: UFG/UCG, 2006. CD-ROM.
- SABOURIN, E.; MARINOZZI, G.; BAINVILLE, S., CERDAN, C. Mudança institucional e desenvolvimento da agricultura familiar brasileira: dois casos de coordenação dos produtores para o acesso à inovação e ao mercado. Revista Raízes, n. 19, 2000, p. 101-110.
- SABOURIN, E.; DUQUÉ, G. e MALAGODI, E. Novos atores do desenvolvimento rural no semi-árido brasileiro: uma visão crítica do período 1997-2002. Revista Raízes. v. 22, n. 1, 2003, p. 58-72.
- TONNEAU, J. P. Desenvolvimento rural sustentável: novo paradigma ou velhas questões. In: DUQUÉ, G. et al. Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais. Campina Grande: GPAF/PPGS/UFCG, 2005. CD-ROM.
- TONNEAU, J. P.; DUQUÉ, G. e DINIZ, P. C. O. Desenvolvimento territorial no Nordeste um método de diagnóstico e planejamento participativos. In: DUQUÉ, G. et al. Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais. Campina Grande: GPAF/PPGS/UFCG, 2005. CD-ROM.



# O desenvolvimento sustentável agrícola e rural no Sul de Minas

Maira Le Moal<sup>25</sup>

## Introdução

Desde a Comissão de Brundtland (1987), conhece-se o desenvolvimento sustentável como um “ desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das futuras gerações para satisfazer as próprias necessidades”. Embora esta definição seja a mais popular, a medida que os termos de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável passaram a fazer parte do vocabulário comum, foram elaboradas outras interpretações em função das expectativas e interesses de cada um. Mas há um consenso entorno de algumas idéias. O desenvolvimento sustentável trata de dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais; ele carrega a idéia de alcançar um desenvolvimento contínuo sem exaurir os recursos naturais, tem uma preocupação pelas condições sociais das pessoas e das comunidades assim como uma preocupação com o futuro; ele sugere processos de mudança sociopolítica, socioeconômica e institucional, etc. Assim, são esses aspectos gerais que norteiam a busca de programas, ações, modelos de desenvolvimento que promovam o desenvolvimento sustentável.

No caso do Sul de Minas, podemos agrupar as iniciativas e políticas públicas que pretendem potencializar o desenvolvimento rural sustentável dentro de 3 temáticas principais, que serão apresentadas a seguir. São elas:

- Proteção de meio ambiente, mas rompendo com a visão conservacionista,
- Dinamização das economias rurais e a valorização da agricultura familiar,
- Mobilização e participação da sociedade, para que a gestão do desenvolvimento se faça de forma compartilhada.

---

<sup>25</sup> Agrônoma, bolsista da Embrapa / CNPMA, no quadro do projeto Propocid

## **Proteção do meio ambiente, mas rompendo com a visão conservacionista**

### **Comissão Pastoral da Terra (CPT)**

A preocupação com o meio ambiente chega no Sul de MG na década de 80, com o trabalho da Comissão Pastoral da Terra (CPT). A partir da constatação dos efeitos negativos da agricultura moderna sobre o meio ambiente, da degradação das condições de vida das famílias dos agricultores, do aumento do êxodo rural, etc., alguns padres ligados à Teoria da Libertação auxiliaram a organização dos agricultores familiares e a formação de centros comunitários rurais. Inicialmente suas atividades consistiam em incentivar a diversificar da produção implementando fruticultura, horticultura, plantas medicinais, etc. assim como a resgatar e trocar sementes nativas (de feijão, milho, etc.). Em seguida ao observar uma série de problemas devido aos agrotóxicos, incentivaram a adoção de práticas menos agressivas ao meio ambiente como a agricultura orgânica (entrevista).

Mas o impacto do trabalho da CPT foi limitado, devido ao fato que o mercado ainda não valorizava produtos com menos agrotóxicos, e os agricultores que adotavam esse tipo de pratica sofriam de descrédito. Assim, entre os 40 municípios de atuação da CPT no Sul de MG, somente Machado e Poço Fundo mostraram resultados com a criação da Associação dos Pequenos Produtores de Poço Fundo em 1991.

Ao longo dos anos apareceram outras entidades ligadas a produção orgânica. Em 1998 foi fundada a Associação de Cafeicultura Orgânica do Brasil (ACOB), com sede em Machado, inicialmente com apenas seis associados, passando em 2003 para 54 associados. E em 2003, devido às dificuldades encontradas pelos associados em comercializar individualmente seus produtos, a Associação dos Pequenos Produtores de Poço Fundo se tornou a Cooperativa de Agricultores Familiares de Poço Fundo (COOPFAM). Em 2004, a cooperativa contava com 196 filiados entre as quais 130 eram produtores orgânicos. A cooperativa comercializa diversos produtos orgânicos: hortifrutigranjeiros, fumo e mel, mas o principal produto é o café (Silveira et. Al, 2007). Hoje esta cooperativa é reconhecida internacionalmente, possuindo a infra-estrutura que lhe permite exportar diretamente seu café.

Ultimamente esta postura em relação ao modo de produção orgânica vem ganhando força, pois existe um nicho de mercado (apesar de ser ainda pequeno) para este tipo de produto. Assim hoje, podemos contar, em outros municípios do Sul de Minas, com algumas associações de produtores orgânicos como em Bom Repouso (produtores de hortaliças) ou cooperativa orgânica como em Nova Rezende (café orgânico), assim como alguns produtores isolados que conseguiram exportar o café orgânico com sua própria identidade (como a Fazenda Jacarandá). Mas se nota que essas organizações que nasceram somente pela demanda do mercado não conseguem ultrapassar o nível local, ao contrario daquelas que nasceram de um longo processo intelectual e espiritual como é o caso da Coopfam.

Segundo entrevista, o sucesso da Coopfam se deu graças a um conjunto de fatores. Primeiro, nesta região os produtores eram donos da terra o que tornou possível um projeto de mudança ao longo prazo. Em segundo, a existência de um produto específico: o café, possibilitou a união dos produtores em volta de uma identidade: a de cafeicultor, em oposição aqueles que tinham varia produções ou somente produtos de subsistência. Em terceiro, a fé foi a porta de entrada para a CPT desenvolver suas atividades, e a presença de padres comprometidos nos municípios de Poço Fundo e Machado foi um elemento essencial neste processo.

Alem disto, na época esses produtores tiveram acesso ao apoio (para construção de terreiro, apoio técnico) da ONG Sapucaí, financiados por recursos estrangeiros (Manos Unidas da Espanha e Pão para o Mundo da Alemanha), o que não se vem mais tendo ultimamente. De fato, hoje o Brasil não é mais um país prioritário para essas agencias internacionais, por considerar que o Brasil já tem condições de “se virar sozinho” no sentido que o governo brasileiro tem recursos disponíveis e as ONG já tem capacidade organizacional de cobrar do governo (entrevista). De fato o governo vem assinando convenio com o terceiro setor, mas no caso da ONG Sapucaí os recursos não chegaram, impossibilitando a boa continuidade de suas ações.

Hoje a Coopfam conta com as parcerias de órgãos de pesquisa como a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), universidades como a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV), escolas como a Escola Agrotécnica Federal de Machado (EAF), associações como a Associação Brasileira da Indústria de Café (ABIC), etc., que ajudam na construção do conhecimento e na difusão das técnicas de produção orgânica (Souza, 2006).

### **Entidades governamentais atuando no meio rural e na gestão ambiental**

Quanto ao nível das entidades governamentais que trabalham no meio rural, se nota que qualquer programa ou projeto é julgado como sustentável. Mas para eles a sustentabilidade se limita a idéia de compatibilidade entre os sistemas de produção e os sistemas de conservação, não dando muita importância a dimensão social.

Quando analisamos os programas e projetos da Secretaria do Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) qualificados de promover o desenvolvimento sustentável, constatamos que eles continuam visando a desenvolver as forças produtivas (através de projetos de infra-estruturas e apoio a algumas cadeias produtivas). O que se tem é uma preocupação sanitária dos produtos vegetais e animais com o objetivo de atender as exigências do mercado. Assim um dos 2 programas estruturadores da SEAPA é o “Certifica Minas”, cujo objetivo é “Ampliar a inserção competitiva dos produtos agropecuários mineiros nos mercados internacionais com ênfase na superação das restrições zoofitossanitárias existentes” (SEAPA).

Assim continua se mantendo o discurso de gerar excedentes e competir no mercado, no qual se agregou a idéia de viver num meio ambiente saudável. Mas até no que diz respeito a proteção ambiental, pode se perceber durante as entrevistas com alguns técnicos de entidades governamentais que trabalham no meio rural, que a idéia que são as atividades

agrícolas que devem se adaptar ao meio e não ao contrario como sugere a revolução verde tem dificuldades a ser integrada. Assim a adoção de praticas menos agressivas ao meio ambiente depende do esforço pessoal de alguns técnicos e não vem sendo incentivada explicitamente nos programas.

Portanto, podemos dizer que a nível do governo estadual, a preocupação com o meio ambiente se limita principalmente a uma secretaria: à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Ela foi criada em 1995 e tem como missão “formular e coordenar a política estadual de proteção e conservação do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos e articular as políticas de gestão dos recursos ambientais”. É ela que coordena o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SISEMA), criado em 1997. O SISEMA tem como órgãos deliberativos o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) e o Conselho Estadual dos Recursos Hídricos (CERH) e, como órgãos vinculados, a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) e o Instituto Estadual de Florestas (IEF).

Dentro dos trabalhos da SEMAD e demais órgãos vinculados, são citados como avanços a revisão do ICMS Ecológico, a criação de algumas Unidades de Conservação em áreas prioritárias, a discussão e os estudos sobre a criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), e principalmente a regionalização e descentralização do COPAM. No caso do Sul de Minas, este colegiado foi criado em 2003, e tem sede em Varginha (Drummond, 2005).

Os municípios também podem possuir sua estrutura para a gestão ambiental, como por exemplo, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o Fundo Municipal de Meio Ambiente, o Consórcio Intermunicipal na área ambiental, o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente (CODEMA). Este último foi ressaltado como de maior importância por todos os entrevistados.

Mas no Sul de Minas, grande parte das prefeituras não tem o aparato institucional para lidar com as questões ambientais, tanto do município, como da região. De fato, um estudo realizado no quadro do zoneamento ecológico econômico (ZEE, 2007) do estado de MG ressalta o fato que as maiores concentrações de municípios em condições precárias e muito precárias na questão gestão ambiental municipal se localizam, principalmente, no Sul de Minas e Leste Mineiro (figura 1<sup>26</sup>).

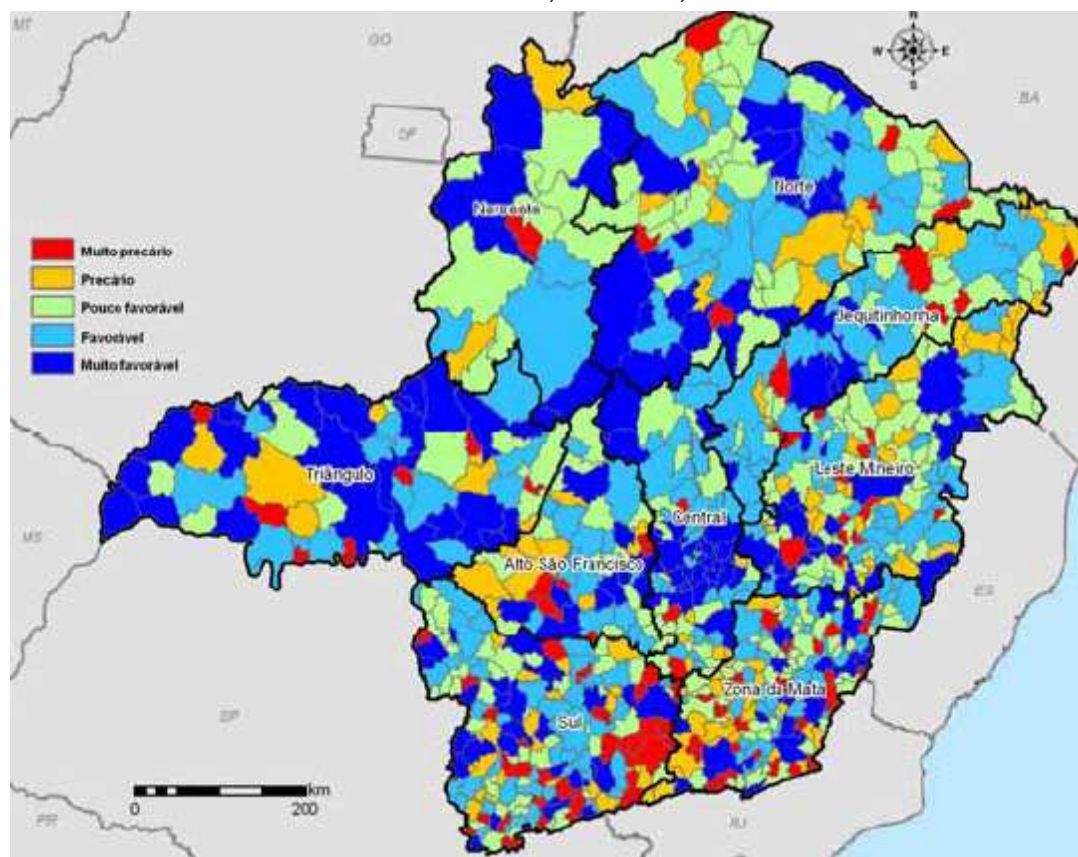
---

<sup>26</sup> Na construção desse indicador, considerou a presença ou não dos seguintes estruturas:

- Departamento ou órgão similar para tratar da questão ambiental;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- Consórcio Intermunicipal na área ambiental ou outra forma de associação similar;
- participação em Comitê de Bacia Hidrográfica.

sendo atribuída pontuação um para presença, e zero para a ausência de cada instrumento.

Figura 1: Carta do Indicador Gestão Ambiental Municipal dos municípios do estado de Minas Gerais, ZEE-MG, 2007.



## Dinamização da economia rural e valorização da agricultura familiar

Entre os temas emergentes acerca da dinamização das pequenas economias rurais e da agricultura familiar, no Sul de MG destacam-se algumas iniciativas que avançam neste sentido:

- A comercialização vinculada ao associativismo e cooperativismo,
- A agregação de valor ao produto através de certificações orgânico, fair trade, e a (potencial) identificação geográfica de procedência,
- As atividades não agrícolas, como é o caso do turismo rural.

---

Para constituir o indicador que serviu na elaboração do mapa, combinaram-se os dados, adotando seguinte critério de ponderação:

- 10% para Departamento ou órgão similar para tratar da questão ambiental;
- 10% para Secretaria de Meio Ambiente;
- 20% para Conselho de Meio Ambiente;
- 20% para Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- 20% para Consórcio Intermunicipal na área ambiental ou outra forma de associação similar; e
- 20% para a participação em Comitê de Bacia Hidrográfica.

## **O cooperativismo no sul de minas**

O Sul de Minas é uma área onde se concentra a maior produção de café do país, centrada em bases familiares. E o café corresponde a 70% da renda das propriedades rurais.

Nas ultimas décadas as políticas voltadas para o café sofreram profundas mudanças com o afastamento do governo nos assuntos relativos ao café. Vale lembrar que este abandono das estratégias intervencionistas se deu em toda a América Latina e não é específico a um programa de governo e nem a uma produção em particular. A supressão das intervenções governamentais de proteção provocou alterações no ambiente econômico, exigindo a todos os atores da cadeia do café uma nova forma de enfrentar os negócios (Presno, 2001).

No caso do nosso estudo, no Sul de Minas, foram as cooperativas que se destacaram. Elas tornaram-se entidades importantes para a cafeicultura regional, principalmente para o segmento da produção. Hoje existem nesta região importantes cooperativas de café (Cooxupé, Cocatrel, Cooparaíso, etc.). O cooperativismo no Sul de Minas é uma das características que o distingue de outras regiões produtoras de café, como por exemplo, a região do cerrado, onde os produtores optaram preferencialmente em se organizarem em associações.

### ***Emergência do cooperativismo no Sul de Minas***

No Sul de Minas, o cooperativismo surgiu através de processos migratórios internos ao Brasil, a exemplo das correntes de migração gaúcha para diversos estados brasileiros e de processos migratórios externos, originados de países europeus onde a tradição de cooperativismo já era mais desenvolvida (Simão, 2006). Mais tarde, através do Plano de Renovação e Revigoração dos Cafezais (PRRC), o governo promoveu desenvolvimento deste tipo de organização. De fato, é fácil entender porque o governo incentivou o desenvolvimento desse tipo de organização. Por um lado as cooperativas quase sempre foram vista como uma ferramenta de desenvolvimento do meio rural e utilizadas como canal de políticas dirigidas ao setor agrário em geral ou a grupos de produtores específicos (Presno, 2001). Por outro lado, as cooperativas são particularmente interessantes para o governo dado que elas não têm como sonegar impostos, sendo assim importantes instrumentos na execução da política fiscal do governo.

Mas a importância das cooperativas no Sul de Minas realmente aumentou de modo significativo a partir da década de 90. Assim, logo após a extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), seus departamentos foram distribuídos entre aqueles ministérios relacionados à cafeicultura: Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária, Ministério da Economia, etc. Quantos aos técnicos do IBC, grande parte foi absorvida pelas cooperativas, cabendo a elas desde então assumir o papel de prestador de serviço, como a assistência técnica e a difusão de novas tecnologias, por exemplo. Dessa forma, pode-se dizer que as cooperativas articularam para os produtores as políticas governamentais, alguns indo até a qualificá-las de “uma extensão do governo podendo ser consideradas como mini-prefeituras” (Andrade, 1994). Segundo Presno (2001), esta aproximação entre governo e cooperativa prejudicou

um pouco o desenvolvimento da competitividade das cooperativas: “A função empresarial dos dirigentes muitas vezes via-se assim distorcida, já que por períodos transformavam-se em uma espécie de administradores locais de políticas públicas, em lugar de criadores e promotores de estratégias empresariais próprias das cooperativas”.

Embora a temática do cooperativismo não seja um instrumento novo utilizado para o desenvolvimento rural, percebe-se o interesse cada vez maior de diversas entidades não governamentais (ONGs, agências de cooperação internacional) e setores do Estado, que têm orientado esforços e recursos somente para aqueles grupos que estejam organizados. Por exemplo a organização em cooperativa oferece ao pequeno produtor a possibilidade de certificar sua produção e atingir assim novos nichos de mercado, como o do comércio justo ou o orgânico.

### ***Cooperativas e desenvolvimento sustentável***

Em 1955, no Congresso Mundial da Aliança Cooperativa Internacional realizado em Manchester, surgiu a primeira definição oficial para o termo cooperativa: “Cooperativa é uma associação autônoma de pessoas, unidas voluntariamente, para atender as suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns, através de uma empresa coletiva e democraticamente controlada” (Simão, 2006).

Por suas definições, valores e princípios se podem identificar características comuns nos conceitos de cooperativismo e de desenvolvimento sustentável, no sentido dos dois demonstrarem uma preocupação com valores éticos de democracia, igualdade, transparência, responsabilidade própria, melhor distribuição de renda, estabelecimento de relações de equilíbrio entre agentes que interagem economicamente e socialmente em um mesmo ambiente, assim como uma forte preocupação no sentido de fazer com que objetivos coletivos se sobreponham a objetivos individuais.

No âmbito econômico, numa situação de mercado livre, como é o caso da produção de café, as cooperativas desenvolvem um papel importante para o produtor, dando, por exemplo, um parâmetro de preços para que ele possa comercializar adequadamente sua produção, e conseqüentemente certa estabilidade no mercado. De fato, para qualquer produção, os volumes de vendas e de compras sempre influenciam na quantidade a ser produzida e no nível dos preços (Presno, 2001). Além disso, se a cooperativa conseguir alcançar certo nível de organização, ela permite a integração da cadeia agrícola, reduzindo os agentes de comercialização. Este é o caso da Coopfam em Poço Fundo que investiu a pouco tempo numa grande estrutura de armazenagem e beneficiamento de café, podendo assim ela mesma exportar diretamente sua produção. Conseqüentemente isto provoca uma ativação da economia no interior do estado, contribuindo para a fixação do pequeno produtor e do trabalhador na zona rural.

Assim, o modelo cooperativista favorece o desenvolvimento da comunidade ou região na qual a cooperativa está inserida, pois o capital financeiro produzido em uma determinada localidade retorna para os seus cooperados na forma de investimentos em sua própria cooperativa ou por meio de uma política de distribuição de resultados. “Enquanto no modelo tradicional de empresas, o capital financeiro produzido retorna de forma

concentrada nas mãos dos investidores, os quais dependendo do interesse podem determinar a sua aplicação em negócios ou localidades diferentes daquelas onde o capital foi originalmente produzido” (Simão, 2006). Um exemplo disto é notificado por Silveira et. Al. (2007): “desde sua fundação, a Coopfam destina recursos a projetos sociais abrangendo as famílias dos cooperados e também a comunidade local. Entre tais iniciativas, convém destacar o projeto educacional: a partir de uma parceria entre a Coopfam e um grupo de professores insatisfeitos com a degradação do ensino público, fundou-se uma escola cooperativa com o objetivo de oferecer ensino de qualidade na cidade de Poço Fundo: trata-se do Centro Educativo Cooperar (CEC). [...] A Coopfam e a Associação de Pequenos Agricultores de Poço Fundo também são responsáveis por incentivar projetos sociais ligados à educação e saúde dos cooperados e seus familiares a partir de aulas de informática, assistência médica e incentivos a práticas desportivas. Além disso, também possui uma ação voltada para geração de renda para um asilo de idosos por intermédio da sua integração em algumas etapas do sistema de produção de café orgânico”.

No âmbito social, a gestão democrática da cooperativa e sua ação social têm um potencial na capacitação dos produtores em desenvolver projetos ou influenciar políticas que os afetam. Geralmente este efeito é pouco visível, e encontramos aí, um desafio que é freqüente em toda zona rural: o de conseguir a participação dos atores do meio rural além dos representantes e lideranças habituais.

Nesse sentido, por entender as cooperativas como organizações econômicas, sociais e políticas, elas podem ser considerado como uma alternativa para o atengimento da sustentabilidade, apesar de não tratar explicitamente o foco ambiental. E é por isto que mais uma vez a Coopfam se destaca por ser uma cooperativa bem sucedida que conseguiu adequar concepções de conservação dos recursos naturais a traves da produção orgânica e responsabilidade social por meio do sistema Fair Trade. Assim, segundo Silveira et. Al. (2007), “o modelo de associativismo da Coopfam parece abrir caminhos para o surgimento de um movimento em torno do cooperativista no município focalizado na produção de produtos diferenciados”.

No entanto, embora ressaltem a importância de mudanças nas relações de trabalho e nos valores individualistas das sociedades capitalistas, o principal argumento em defesa dessas práticas alternativas de economia refere-se à possibilidade de ganhos econômicos para seus participantes.

Mas as cooperativas não são imunes as falhas, e para enfrentar o cenário de livre concorrência, elas sofrem transformações que acabam ameaçando as suas reais possibilidades de desenvolvimento sustentável. Por exemplo, na tentativa de melhorar sua competitividade, muitas vezes busca-se tornar as cooperativas similares em tudo às empresas não cooperativas. De fato, a pesar da gestão social nas cooperativas cumprir um papel importante, ela é alvo de críticas questionando sua pertinência, principalmente nos momentos de crise. Isto faz com que as cooperativas corram o risco de altera sua própria identidade e afetar a dinâmica interna das cooperativas e sua relação com seus cooperados (Presno, 2001). Existem também muitas divergências entre as cooperativas, e até entre os cooperados de uma mesma cooperativa, na visão do que é ou não é parte das funções básicas



de uma cooperativa: algumas já fazem esforços de exportar sua produção, outras acreditam que não é uma função a ser desempenhada por uma cooperativa (Andrade, 1994).

Ainda há um caminho longo a ser percorrido pelas cooperativas de produtores para elas ter um real poder na cadeia do café, por exemplo. Pois sabe-se que por lado do comprador, uma dúzia de empresas dominam 80% do mercado mundial. Portanto “não é uma pequena cooperativa, ou mesmo a união de várias delas, que vai se permitir que se tenha condições de competição com estas grandes empresas” (Andrade, 1994). Daí a necessidade de atingir um novo nicho de mercado: orgânico, sustentável, fair trade, etc.

### **Agregação de valor aos produtos agrícolas**

Mesmo com o crescimento da produção e produtividade, de um modo geral, houve um declínio da renda dos produtores rurais: os agricultores recebem menos pelo que produzem e precisariam aumentar a área plantada para terem as mesmas condições de vida que na década de 80. Neste contexto, os agricultores têm procurado atividades que venham agregar valor a essa produção. No Sul de Minas, foram identificadas 2 iniciativas que avançam neste sentido: o Fair Trade e a Identificação Geográfica de Procedência.

### ***Comércio Justo e Solidário ou Fair Trade***

O atual sistema de Fair Trade iniciou-se nos anos 70, por grupos organizados europeus e norte-americanos (ONGs, agências de cooperação, instituições filantrópicas e grupos de consumidores) que comercializavam em seus mercados produtos agroalimentares de pequenos produtores, vítimas do isolamento comercial imposto pelos regimes políticos em que viviam, com a intenção de ajudá-los a superarem as dificuldades extremas que enfrentavam, discutindo-se formas alternativas de comércio que compensassem condições comerciais injustas enfrentadas em países pobres (Fases do Brasil).

Entre essas condições injustas, podemos citar:

- A vulnerabilidade de pequenos produtores a flutuações dos mercados internacionais de commodities. Sem acesso a serviços de seguro e crédito e sem reservas de capital, os efeitos das flutuações de mercado sobre pequenos produtores podem ser devastadores;
- A apropriação de boa parte do valor adicionado ao longo da cadeia produtiva por intermediários desnecessários ou sobre-valorizados;
- A falta de oportunidades econômicas por dificuldades de acesso a capital, mercados compradores e informação, acesso facilitado a produtores maiores.

Na segunda metade da década de 80 o movimento se formalizou e surgiram as primeiras iniciativas formais de colaboração, como International Federation for Alternative Trade (IFAT), reunindo mais de 150 organizações (importadores, produtores, varejistas, organizações de promoção e de assessoria), para fomentar a troca de informações e a colaboração entre seus membros. Em seguida aparecem diversas organizações<sup>27</sup> e finalmente,

---

<sup>27</sup> □ Em 1988, é criada a Max Havelaar a primeira certificadora que daria impulso ao aparecimento de várias outras em outros países. Em 1990 é criada a EFTA (European Fair Trade Association), uma associação de

em 1997, é criada a Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), organização guarda-chuva que congrega as 17 maiores certificadoras de comércio justo da Europa, EUA, Canadá e Japão. O café foi o primeiro produto a receber selo, em 1989.

A definição de comércio justo mais divulgada é aquela tirada da última conferência anual da IFAT em de 2001: “Comércio justo consiste em uma parceria comercial, baseada em diálogo, transparência e respeito, que busca maior equidade no comércio internacional. Ele contribui para o desenvolvimento sustentável através do oferecimento a produtores marginalizados de melhores condições de troca e maiores garantias de seus direitos” (Fapes do Brasil).

Os princípios e procedimentos básicos são os seguintes :

- Preços mínimos e demandas de longo prazo para reduzir exposição a flutuações;
- Preços “justos” e proximidade com consumidores para excluir intermediação desnecessária;
- Pré-financiamento da produção para providenciar acesso a capital.
- Além destes, é também freqüente a adoção de procedimentos que:
- Busquem garantir boas condições de trabalho e protejam o meio-ambiente;
- Busquem a igualdade de gênero e a proteção de crianças;
- Garantam a transparência, a participação e a prestação de contas.

No Sul de Minas, a discussão entorno do Comercio justo já vem sendo gestada desde 1992 pela Associação dos Pequenos Produtores de Poço Fundo. Mas os associados não conseguiam vender seu café como Fairtrade, pois a demanda por este tipo de produto ainda era muito pequena, e a prioridade foi dado aos cafés de outros países. A partir de 1998, a procura pelo café socialmente justo, além de orgânico, começou a aumentar e a primeira exportação de café Fairtrade orgânico ocorreu em 2002 (Souza, 2006). Hoje contabiliza-se no Brasil vinte e cinco associações de agricultores certificadas pela FLO, oito delas produtoras de café.

Quanto ao comercio justo no mercado interno brasileiro, um movimento organizado começou a se esboçar somente no início da década de 2000. Segundo Sampaio “essa iniciativa, de maneira geral, decorre da percepção de que o comércio justo internacional é necessário, mas não suficiente para resolver os problemas de mercado enfrentados pelos agricultores familiares brasileiros. Ou seja, países com elevados níveis de pobreza e desigualdade social que, por outro lado, possuam grande mercado consumidor e grande diversidade produtiva, devem trabalhar as visões compartilhadas dos diversos atores de suas

---

12 grandes importadores de produtos de comércio justo na Europa, e em 1994 é criada a rede de lojas de FT na Europa conhecida como NEWS e é também formada nos EUA a North American Alternative Trade Organization que no ano seguinte mudaria seu nome para Fair Trade Federation (FTF), organização que reúne mais de 90 comerciantes que vendem 100% sob critérios de Fair Trade no atacado ou varejo nos Estados Unidos e Canadá.

sociedades para a construção coletiva de um novo mercado, em bases justas, éticas e solidárias” (Sampaio).

Em 2003 o comércio justo ganhou notoriedade nacional. Pois neste ano foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), resultado da proposta apresentada ao presidente pelo movimento da sociedade civil. Pouco depois é criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Hoje, além desse fórum, existem 27 fóruns estaduais (Kruppa, 2004).

Em 2006 foi instituído o Grupo de trabalho Brasileiro de Comércio Justo e Solidário, composto por entes governamentais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de elaborar uma proposta para a construção de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS). O SCJS é um sistema de ordenamento dos parâmetros que delimitam as relações comerciais, as normas e os participantes do Comércio Justo e Solidário (CJS) no Brasil, garantindo uma identidade nacional ao conceito de CJS e permitindo identificar e difundir quais produtos e processos respeitam as normas estabelecidas pelo SCJS (MTE).

Portanto se pode notar que a questão de comércio justo ainda é algo bastante recente no Brasil e se encontra em construção.

### ***Indicação geográfica de procedência (IGP)***

Segundo a Lei brasileira nº 9.279/96, a Indicação geográfica de procedência (IGP) se refere “ao nome do país, cidade da região ou localidade do seu território, conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou prestação de serviço”. Elas permitem associar a qualidade do produto à região onde foi produzido. O reconhecimento oficial da IGP é feito pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC).

Na cafeicultura brasileira, existe hoje somente uma IGP: o café do cerrado, obtida pelo Conselho das Associações dos Cafeicultores do Cerrado (CACCEC) em 2005, apesar das outras regiões de Minas Gerais serem muito mais tradicionais na produção cafeeira do que a região do Cerrado. Atualmente, os municípios de Poço Fundo, Campestre e Machado, localizados no Sul de Minas, encontram-se em processo de solicitação de IGP.

O Sul de Minas produz um café reconhecido internacionalmente como de excelente qualidade, mas nunca foi reconhecido oficialmente. Segundo Souza (2006), umas das consequências disso foi que “grandes cooperativas como a de Guaxupé e a de Varginha comercializam sua produção, na maior parte cafés especiais destinados à exportação, com marca própria, sem utilizar a classificação oficial da região. O mesmo ocorre com grandes propriedades, como a Fazenda Ipanema, de Alfenas, que exporta seu café de alta qualidade com a marca Ipanema Bourbon (Grandjean, 2003)”. Alias, o Brasil todo, tradicional fornecedor de café commodity, ainda não é reconhecido no mercado mundial, com raras exceções, como capaz de produzir excelentes cafés. Isto se deve ao fato de nunca haver existido no Brasil uma política de marketing, como se encontra na Colômbia, por exemplo, que hoje é reconhecida internacionalmente na produção do “melhor café do mundo”.

O programa “Cafés do Brasil” é uma iniciativa que busca promover a qualidade associada à diversidade das regiões produtoras, mas mostra fragilidades para o reconhecimento da origem e os selos específicos criados para cada região que, com exceção do Cerrado, carecem de maior divulgação tanto no país como no exterior.

Para nossa região de estudo, esta iniciativa de IGP tem por objetivo ampliar e estabilizar as margens de lucro da produção de café deste território. E espera-se que a IGP, além de “auxiliar o setor produtivo quanto às oscilações do mercado internacional”, seja também “uma oportunidade de mudar as condições ambientais e sociais das propriedades, uma vez que os consumidores querem saber, cada vez mais, a origem dos produtos consumidos” (Silveira et al., 2007).

A proposta de IGP se diferencia das outras certificações internacionais pelo fato que ela propõe uma nova forma de relações sociais e transforma o mercado: o produtor sai do anonimato e tem uma identidade. De fato, é interessante notar que entre todas as certificações internacionais, nenhuma considera a origem do plantio e sua base territorial. E enquanto as normas para os cafés sustentáveis “são construídas fora dos territórios, com pequena participação dos atores sociais, nos cafés de origem, os padrões são construídos pelos atores unidos por laços de coesão dentro do território, também sob a legitimação do estado. Nos dois casos, observam-se mecanismos externos e internos de controle” (Souza, 2006).

### **Atividades não agrícolas no meio rural: o potencial do turismo rural**

As evidências apresentadas no estudo de Queiroz apontam que as atividades não agrícolas vêm ganhando espaço entre as atividades exercidas pelas famílias com domicílio rural em Minas Gerais, o mesmo tempo em que se verifica um contínuo declínio das atividades agrícolas (apesar do estudo considerar Minas Gerais como um todo e não levar em considerações as diferenças regionais). O que segundo o autor explicaria a diminuição do êxodo rural. Duas principais razões justificam este fenômeno: a sazonalidade agrícola, fazendo com que alguns indivíduos da família se ocupam em atividades não agrícolas quando não há trabalho suficiente em sua propriedade, e o fato dos rendimentos oriundos das atividades não agrícolas serem relativamente superiores às rendas geradas na agricultura.

O turismo rural se coloca como uma fonte de renda nas regiões que tenham algum potencial turístico, tanto nas mais pobres quanto nas mais ricas do país. Ele vem se desenvolvendo devido aos apelos dos ambientalistas para reencontro com a natureza, a harmonia, a qualidade de vida e o respeito como o meio-ambiente ambiente. No Brasil o turismo rural passou a ser considerada uma atividade econômica há pouco mais de 20 anos e começou a ser encarado com profissionalismo em algumas propriedades em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, devido às dificuldades econômicas do setor agropecuário.

Entre as repercussões positivas do turismo rural podemos citar :

- Contribui a manter, proteger, recuperar e explorar os recursos turísticos do patrimônio natural;

- Sensibiliza os visitantes e população local para a proteção dos recursos naturais não somente por seu valor econômico mas também por seus valores ecológicos, culturais e sociais;
- Cria empregos no setor de serviço, favorecendo principalmente as jovens e mulheres que geralmente são os que mais sofrem do desemprego;
- Diversifica e melhora a economia das regiões rurais;
- Estimula a produção de produtos de qualidade e típico das regiões, do artesanato;
- Facilita a comercialização destes produtos;
- Favorece o intercâmbio de idéias com o enriquecimento recíproco.
- E entre as repercussões negativas, podemos citar:
  - Provoca alterações sócias e na paisagem;
  - Aumento o custo de vida prejudicando a população local que não se beneficia da atividade turística;
  - Provoca a alteração dos valores culturais locais e acelera a homogeneização do mundo rural;
  - Risco de superação da capacidade suporte dos locais e agravamento na deficiência no saneamento básico.

Entretanto, segundo Ortega o “crescimento das atividades não-agrícolas no meio rural mineiro tem se sustentado com base em atividades de baixa remuneração e pouca qualificação” tais como empregados domésticos, trabalhador de bar, restaurante ou comércio, motorista, etc. Portanto as ocupações “não-agrícolas não apontam até o momento, para uma transformação radical na estrutura produtiva”. Mas o potencial do turismo rural nas pequenas propriedades no Sul de MG é grande. De fato pelo processo histórico, as pequenas propriedades conseguiram subsistir principalmente nas áreas acidentadas, por não ser facilmente mecanizável e portanto não interessante para a produção em larga escala, mas para o turismo rural os acidentes geológicos (cachoeiras, rios, represas, etc.) podem ser grandes atrativos.

### ***Turismo e governo***

Atualmente, podemos destacar 2 eixos de ação do governo quanto ao turismo rural:

- programa de financiamento com o aumento da oferta de créditos. No caso da agricultura familiar, temos o Pronaf turismo;
- programa Roteiros Turísticos Integrados, que pretende: "organizar, integrar e aumentar a oferta turística de forma descentralizada e participativa em todo o Brasil"

No estado de Minas Gerais a Secretaria estadual de turismo (SETUR) foi criada em 1999. A SETUR definiu uma linha de atuação para desenvolvimento dos seus municípios, que se convencionou chamar Circuitos Turísticos. Esses são definidos como conjuntos de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e desenvolver a atividade turística regional de forma sustentável, através da integração contínua dos municípios, consolidando uma identidade regional. A SETUR confiou a administração dos Circuitos Turísticos à uma entidade sem fins lucrativos, “com autonomia administrativa e financeira, regida por um estatuto, formada por membros

da sociedade civil e do poder público; e por um profissional (gestor) contratado para executar as ações necessárias” (SETUR).

O Sul de Minas, por exemplo, conta com 13 Circuitos Turísticos formatados, mas que ainda se encontram em processo de implementação. O que está se desenvolvendo mais rapidamente é o que se chama de “ecoturismo” em algumas unidades de conservação como na Serra da Mantiqueira ou no Parque Estadual de Nova Baden que já tem infra-estrutura para atendimento ao visitante (SETUR).

Mas é importante ressaltar que há uma diferença entre o “ecoturismo” ou “turismo rural” e o “turismo sustentável” sendo os dois primeiros um segmento do turismo, enquanto os princípios do “turismo sustentável” devem ser aplicados a todos os tipos de turismo. Neste sentido foi criado o Programa de Certificação em Turismo Sustentável (PCTS).

O PCTS é realizado em parceria entre o Instituto de Hospitalidade (IH) e o Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável (BTS), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil), Ministério do Turismo e Sebrae Minas. O PCTS visa a aprimorar a qualidade e a competitividade das micro e pequenas empresas (MPE) de turismo, estimulando seu melhor desempenho nas áreas econômica, ambiental, cultural e social, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável do país e à melhoria da imagem do destino Brasil no exterior (PCTS).

## **Mobilização da sociedade para que a gestão do desenvolvimento se faça de forma compartilhada.**

No conceito de desenvolvimento sustentável, esta implícito a valorização, a grande atenção dada as diversidades locais. Assim, na busca de “soluções específicas para problemas específicos”, surge a necessidade do envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisões. Portanto, uma característica do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas diz respeito a mobilização da sociedade, para que a gestão do desenvolvimento se faça de forma compartilhada. No Brasil, isto vem sendo estimulado principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 com a redemocratização do país.

Esse aspecto - o da participação – sugere um processo transformador que passa por mudanças tanto da atitude do cidadão como das formas de organização e gestão das instituições. Essa democratização da vida social passa pela criação:

- de oportunidades de capacitação para que a população crie uma consciência democrática e se prepare para o exercício da cidadania;
- de mecanismos e canais de participação social, tais como os conselhos;
- de sistemas de informação, de modo a facilitar o controle da sociedade e contribuir para o aprimoramento do planejamento e gestão da coisa pública.

Este ultimo ponto é principalmente desenvolvido pelas entidades governamentais ligada ao meio ambiente que tem por objetivo que o meio ambiente se torna uma preocupação transversal e no só restrito a uma secretaria. Por isto eles promovem cursos de capacitação

de gestores ambientais e investem na informação através da disponibilização de dados e mapas sobre a região e de estudo como o zoneamento ecológico econômico, etc.

Quanto aos conselhos, houve uma multiplicação dos mesmos no Estado de Minas Gerais. Mas no que diz respeito ao Sul de Minas a atuação desses conselhos se encontra particularmente enfraquecida.

Isto é visível na questão da gestão municipal do desenvolvimento rural. De fato um estudo realizado no quadro do zoneamento ecológico econômico (ZEE, 2007) do estado de MG (figura 2<sup>28</sup>), ressalta o fato que no Sul de MG é significativo o número de municípios que não possuem Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) nem Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS)<sup>29</sup>, enquanto que no Norte de Minas, apesar de ser considerada a região mais carente de MG, a maioria dos municípios possuem CMDRS e PMDRS realizados.

Entre os CMDRS existentes, de acordo com as entrevistas, a maioria não expressa uma dinâmica local significativa, mas foram criados como condição para que o município possa receber recursos do PRONAF Infra-estrutura<sup>30</sup>. Portanto é de se esperar que o principal ator desses CMDRS seja o poder público municipal. Quanto ao número de Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) nos municípios do Sul de Minas ele é ainda menor que o de CMDRS por não ter nenhum recurso em jogo.

A fraqueza da participação da sociedade civil também pode ser visível na gestão ambiental. De fato, a legislação ambiental diz que as Unidades de Conservação do tipo APA devem dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração (no caso aqui o IEF) e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente. Esse conselho e as audiências públicas devem resultar na elaboração de planos de manejo dessas áreas protegidas. Mas por enquanto, no Sul de MG somente uma APA tem seu conselho estabelecido.

---

<sup>28</sup> A carta do indicador Gestão do Desenvolvimento Rural, representada pela figura, classifica os municípios quanto à presença de Planos ou Conselhos de Desenvolvimento Rural. Nele, a condição

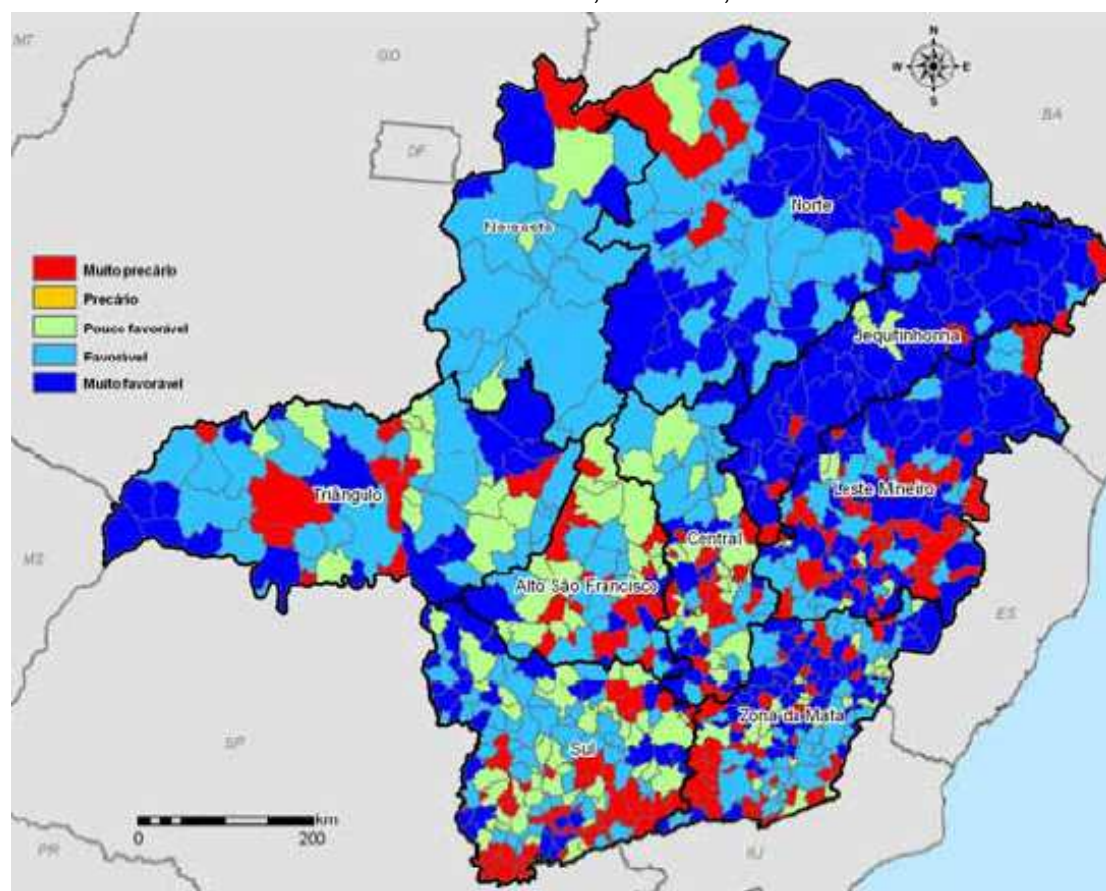
- muito precária foi atribuída aos municípios que não possuem PMDRS ou CMDRS;
- pouco favorável aos municípios que possuem apenas CMDRS ou PMDRS planejado;
- favorável àqueles que possuem CMDRS realizado, ou CMDRS realizado e PMDRS planejado;
- muito favorável foi atribuída aos municípios que possuem CMDRS e PMDRS realizados.

<sup>29</sup> O CMDRS é um órgão de caráter consultivo e deliberativo da Política de Desenvolvimento Rural do Município, e é formado por representantes do Poder Público, de entidades civis e rurais.

<sup>30</sup> Este recurso, não reembolsáveis, tem como objetivo principal apoiar a instalação e/ou a melhoria de infra-estrutura e serviços essenciais, inclusive assistência técnica e extensão rural, nos municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores.

Quanto ao Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM)<sup>31</sup>, ele é alvo de fortes críticas. De fato, Carneiro (2003) (citado por Zhou, 2005) ao analisar o espaço de decisões políticas em Minas Gerais ressalta que “as relações de poder no COPAM são altamente hierarquizadas. Em contraposição ao discurso que modela o COPAM quanto a ser um espaço democrático e representativo, o autor observou um processo de “oligarquização” do poder deliberativo e de “juridificação” do “campo ambiental mineiro”. A oligarquização se dá, entre outros aspectos e estratégias, por meio de controle do ingresso de novos membros e pela concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria.”

Figura 2 : Carta do Indicador Gestão do Desenvolvimento Rural dos municípios do estado de Minas Gerais, ZEE-MG, 2007.



Esta fraca participação da sociedade civil esta relacionada ao fato de que em Minas Gerais nunca existiu um movimento social forte. Segundo Ricci “as ONGs e a grande maioria dos movimentos sociais desta região são absolutamente localistas. Não temos ONGs estaduais ou nacionais, como ocorrem em outros estados da região sudeste do país. Nossos eventos são efêmeros, passageiros. Não temos articulações permanentes entre movimentos sociais, com

<sup>31</sup> O COPAM é um órgão normativo, colegiado, consultivo e deliberativo que tem por finalidade deliberar sobre diretrizes, políticas, normas regulamentares e técnicas, padrões e outras medidas de caráter operacional, para proteção e conservação do meio ambiente e dos recursos ambientais, bem como sobre a sua aplicação pela SEMAD, por meio das entidades a ela vinculadas, dos demais órgãos seccionais e dos órgãos locais.



exceção dos fóruns temáticos, claramente vinculados aos conselhos estaduais de gestão pública. Não são iniciativas que emergem de uma vocação pública das entidades populares e movimentos sociais [...] As ONGs e movimentos sociais mineiros raramente se envolvem com temas e campanhas gerais, nascidas no Estado. Os mineiros, quase sempre, formam as maiores delegações em encontros nacionais, fora de Minas Gerais. Mas sentem dificuldades em organizar eventos gerais em seu próprio Estado. Sentem dificuldades em assumir o protagonismo das lutas sociais nacionais”. Segundo o mesmo autor, isto se deve a herança portuguesa onde é valorizado as conversas reservadas e privadas, a ausência de agressividade muito acentuada nos embates partidários e a cordialidade entre adversários.

## **Considerações finais**

Embora a preocupação com o desenvolvimento sustentável esteja presente no Sul de Minas Gerais, ainda há certa dificuldade em transformar esse conceito abstrato de em ações praticas e não existem políticas estaduais que merecem um forte destaque. O que se pode identificar são somente o que podemos chamar de “iniciativas”.

Todas essas iniciativas foram idealizadas fora do estado de Minas Gerais. Algumas ainda continuam sendo gerenciadas de forma internacional, é o caso das certificações internacionais, outras foram objeto de uma adaptação nacional: é o caso da certificação geográfica de procedência, por exemplo. A preocupação com o desenvolvimento sustentável nos programas públicos que atuam no meio rural foi imposta principalmente pelo mercado que conseguiu provocar uma mudança nas cadeias produtivas, inicialmente se focalizando na questão de segurança alimentar e em seguida se espalhou para as questões ambientais e sociais. Nenhuma dessas iniciativas propõem uma ruptura com o modelo de sociedade atual, e não é feito uma avaliação dos padrões de consumo e estilo de vida atual. Assim a tendência é de assimilar a sustentabilidade a uma estratégia competitiva.

Enfim, para concluir, cada vez mais há uma tendência a utilizar a abordagem territorial como estratégia de apoio ao desenvolvimento sustentável. De fato, pensar o desenvolvimento com uma abordagem territorial sugere que o governo reconhece as desigualdades sociais e regionais, assim como a importância da participação dos atores locais na discussão e definição dos rumos do processo de desenvolvimento de seu território. Vários autores enfatizam o fato que o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade e de identidade entre atores locais, alicerces do capital social. Além disto, com uma abrangência territorial, maior que o município, torna-se mais difícil a expressão das forças dominantes locais que podem dificultar a realização de ações que favorecem atores marginalizados. A abordagem territorial permite também tratar de forma mais abrangente problemas que não podem ser resolvidos de forma isolada por não respeitarem a fronteira divisória dos municípios, como é o caso, por exemplo, do acesso ao mercado ou das questões ambientais (Guanzirolli, 2006; Vargas, 2007).

E essa abordagem territorial já vem sendo de certo modo integrada pelas iniciativas que apresentamos neste documento. Pode-se citar o exemplo do turismo que se organiza por circuito ou a identificação geográfica de procedência. Mas a noção de território não se

define apenas por limites físicos ou através de um produto, devem ser consideradas também as interações sociais, as trocas de experiências e de conhecimentos entre os atores, as raízes históricas, etc.

Mas segundo Silveira (2007), não foram identificados no Sul de Minas, projetos “coletivos e dinâmicas sociais com abrangência supramunicipal que possibilitem, concretamente, uma formação territorial [...] O que se nota é a forte presença de dinâmicas sócio-econômicas centradas especificamente em alguns produtos agrícolas, com destaque especial ao café”. Assim existem cooperativas que surgiram com o objetivo único de levar adiante um determinado projeto, como a articulação da cadeia produtiva de um determinado produto. É o caso da Coopfam e a cooperativa de cachaça em Poço Fundo. E a existência de uma cooperativa com uma forte reputação, como e o caso da Coopfam, nem sempre favorece o desenvolvimento de outras organizações. Ao contrario pode acabar inibindo a criação de novas cooperativas em outros municípios. Isto já ocorreu em Ouro Fino. Neste município do Sul de Minas, os produtores haviam começado uma discussão de criar uma cooperativa em seu próprio município, mas abandonaram a idéia devido as dificuldades encontradas, e devido a facilidade de comercializar para a Coopfam onde tudo já estava pronto.

Por tanto esta discussão de território ainda se restringe ao nível acadêmico, mas conforme os estudos de Marques (2007, (Silveira et. al., 2007)), aparece no Sul de Minas, “sinais de experiências que podem alçá-la ao pioneirismo em termos da conciliação da produção agrícola com as vocações territoriais, nas quais dimensões tais como identidades culturais, iniciativas sociais, aptidões ecológicas e ações ambientalistas passam a ser reconhecidas como essenciais”.

## Bibliografia

- ANDRADE, R.G.R. A expansão da cafeicultura em Minas Gerais: da intervenção do estado à liberalização do mercado. Belo Horizonte: UFMG-CEDEPLAR, 1994. 164p. Dissertação Mestrado
- CARNEIRO, E.J. “A oligarquização da política ambiental mineira”. In: ZHOURI, A. (org.) A insustentável leveza da política ambiental, Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autentica, 2005. pp. 65-88.
- DRUMMOND, G. M. Et al. « Biodiversidade em Minas Gerais: um atlas para sua conservação”. 2. ed- Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas, 2005. 222 p.
- GUANZIROLI, C.E., “Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil”, Universidade Federal Fluminense. Niterói, maio de 2006, <[http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD188.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD188.pdf)>. Acesso em 15/08/2008.
- KRUPPA, S. M. P., SINGER, P. “A SENAES e a Economia Solidária – democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais”. In: Tecnologia Social. Uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2004, p.86-101.

ORTEGA, A.C., NEDER, H. D., CARDOSO, A., A Dinâmica das Atividades Não Agrícolas no Estado de Minas Gerais nas Décadas de 1980 e 1990. Organizado por SILVA, José Graziano da. O Novo Rural Brasileiro. 1999.

PRESNO, N. “As cooperativas e os desafios da competitividade”. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezessete/nora17.htm>> Acesso em 28/08/2008.

QUEIROZ, E. A., LEMOS, M. B., BIAZI, E. “Urbanização do rural e proposta de tipologia das famílias rurais”. Disponível em

<[http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_596.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_596.pdf)>

Acesso em 28/08/2008.

RICCI, R. “Dilemas dos Movimentos Sociais e Organizações Populares em Minas Gerais”. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/059/59ricci.htm>>

Acesso em 28/08/2008.

SAMPAIO, F., FLORES, M. “Comércio justo, ético e solidário e a agricultura familiar brasileira: um outro mercado é possível?”, Faces do Brasil. Disponível em

<<http://www.facesdobrasil.org.br/publicacoes/Comercio%20justo,%20etico%20e%20solidario%20e%20a%20agricultura%20familiar%20brasileira.pdf>>

Acesso em 28/08/2008.

SILVEIRA, M.A.; CARON, D.; MARQUES, P.E.M.; ROSSI, F. Projeto: Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial no Brasil. Produto 3.4: Análise da multifuncionalidade e desenvolvimento territorial face ao processo de transformação de espaços rurais em áreas de predominância de cafeicultura familiar no Sul de Minas Gerais. NEAD, 2007. 53 p.

SIMÃO, A.G.; BANDEIRA, A. O cooperativismo como alternativa para o atingimento da sustentabilidade. Disponível em

<[http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/angelo\\_arnaldo\\_cooperativas.pdf](http://www.unifae.br/publicacoes/pdf/sustentabilidade/angelo_arnaldo_cooperativas.pdf)>

Acesso em 28/08/2008.

SOUZA, M.C.M., Cafés sustentáveis e denominação de origem: a certificação de qualidade na diferenciação de cafés orgânicos, sombreados e solidários. 177p. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

VARGAS, G. M., DELORME, J. P., PASQUIS, R., PIRAUX, M. Roteiro de análise territorial para implantação e/ou avaliação de projetos de desenvolvimento territorial (versão em construção). CDS/UnB, CIRAD. Brasília, julho de 2007.

### **Sítios consultados:**

Ministério do trabalho e emprego (MET):  
<[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_origem.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_origem.asp)>

Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA):  
<http://www.agricultura.mg.gov.br/>

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD):  
<http://www.semad.mg.gov.br/>

Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais (SETUR): <http://www.turismo.mg.gov.br/>

Zoneamento Ecológico Econômico do estado de Minas Gerais, 2007:  
[http://www.zee.mg.gov.br/zee\\_externo/index.html](http://www.zee.mg.gov.br/zee_externo/index.html)

Programa de Certificação em Turismo Sustentável: [www.pcts.org.br](http://www.pcts.org.br)

FACES do Brasil: <http://www.facesdobrasil.org.br/>

# Do Desenvolvimento ao Desenvolvimento Territorial Sustentável no Vale do Taquari (RS): reflexões preliminares

Eduardo E. Filippi<sup>32</sup>

Leonardo Beroldt<sup>33</sup>

Marcos Daniel S. de Aguiar<sup>34</sup>

Osmar Tomaz de Souza<sup>35</sup>

## 1. Introdução

A promoção do desenvolvimento em diversas partes do mundo, por governos, agências e sociedade organizada, tem apresentado diversas políticas e experiências na sua condução bem como mudanças de orientação nos últimos 15 anos. Nesse período, destacaram-se programas na área do desenvolvimento rural, nos quais participação das comunidades envolvidas e projetos de manejo racional dos recursos naturais entraram como condicionantes. Estes condicionantes, e especialmente o último deles, são parte de um processo de mudança na forma de pensar e implementar ações voltadas ao desenvolvimento.

O tema do desenvolvimento viveu seu auge e sua crise num período relativamente curto de tempo, mais precisamente entre as décadas de 1950 e 1980. Em três ou quatro décadas, o arcabouço teórico sobre o desenvolvimento avançou rapidamente no campo da Economia, numa associação muito estreita entre a idéia de crescimento econômico e o desenvolvimento. As duas noções eram vistas praticamente como sinônimos. Contudo, a insuficiência e a crise de muitos modelos e projetos nacionais de desenvolvimento no último quarto do século passado lançaram o desenvolvimento num certo ostracismo, como bem ressaltam autores como Hirschmann (1996), Krugman (1997) e Furtado (2000).

---

<sup>32</sup> Economista, professor PGDR/UFRGS, [edu\\_292000@yahoo.com.br](mailto:edu_292000@yahoo.com.br)

<sup>33</sup> Agrônomo, doutorando no PGDR/UFRGS, [beroldt@gmail.com](mailto:beroldt@gmail.com)

<sup>34</sup> Geógrafo, doutorando no PGDR/UFRGS, [geomdaniel@terra.com.br](mailto:geomdaniel@terra.com.br)

<sup>35</sup> Economista, professor PUC-RS, [osmar.souza@pucrs.br](mailto:osmar.souza@pucrs.br)

Pode-se dizer que ao final de século XX, vários projetos de desenvolvimento enfrentavam realidades socioeconômicas que não os legitimavam enquanto alternativas válidas para o conjunto da sociedade. Isto era verdadeiro para o modelo socialista que havia tentado transformar as estruturas produtivas e sociais mais rapidamente do que o mundo capitalista havia feito. Também o era para o modelo de crescimento latino-americano (especialmente brasileiro), que se mostrou altamente concentrador e desequilibrado. Até mesmo o “relançamento” do modelo liberal via Consenso de Washington e a “terceira via” européia sucumbiram à realidade socioeconômica de então. Os primeiros, pelo insucesso da maior parte das experiências postas em marcha sob sua égide; os segundos, porque não conseguiam se debelar do dilema de aceitar a “economia de mercado” e rejeitar a “sociedade de mercado”.

Paralelo a essa “crise” do desenvolvimento, ganha corpo no cenário internacional o debate sobre o tema meio ambiente e, em particular, sobre a crise ambiental que se desenhava globalmente como resultado dos modelos de crescimento/desenvolvimento e dos padrões de produção e de consumo a eles associados.

O atrelamento destes dois processos (crise do desenvolvimento e fortalecimento do ambientalismo) foi, em grande parte, responsável pela retomada do estudo e da importância teórica do desenvolvimento, desta vez recheado de adjetivos (desenvolvimento social, humano, regional, rural, local, territorial, sustentável, etc.). Este uso de adjetivos tinha a intenção, por um lado, de rechaçar o suposto mimetismo dos modelos de desenvolvimento com sua crença na possibilidade de “reprodução” dos mesmos em países e regiões com realidades díspares e, por outro, ressaltar a complexidade do tema e a necessidade da sua abordagem multidisciplinar.

Dentre essas muitas abordagens do desenvolvimento, a do desenvolvimento “sustentável” foi a que mais se institucionalizou, ganhando status e aceitação e passando a ser utilizada como referência direta ou indireta pela maior parte das políticas e projetos de desenvolvimento nos últimos quinze ou vinte anos. No âmbito nacional e regional brasileiro não foi diferente e é isto que buscamos analisar neste texto. Em especial, o objetivo aqui é tratar o tema do desenvolvimento rural sustentável a partir da realidade regional do Vale do Taquari (RS). Para tanto, na parte 2 deste trabalho, efetuamos um breve resgate das principais idéias acerca do desenvolvimento, do desenvolvimento rural e suas mudanças de enfoque. Na sequência, discutimos sinteticamente o processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil o que, numa etapa posterior da pesquisa, deverá ser cotejado com o estudo deste mesmo processo em âmbito regional.

## **Uma Breve Retrospectiva do Desenvolvimento: notas sobre a evolução do conceito e a orientação de políticas**

Um breve resgate da noção de desenvolvimento pode surpreender pela constatação de que se trata de um conceito bastante recente.

No século XIX não se falava em desenvolvimento, mas em “progresso” como uma esperança, uma possibilidade oferecida a europeus e a norte-americanos ou então em “civilização” quando se tratava dos povos “exóticos” que não se enquadravam nos padrões dos primeiros (Hermet, 2002). Somente no século XX que a idéia de desenvolvimento vai ganhar força e é dentro do liberalismo que o termo substitui a noção de progresso.

A idéia de desenvolvimento foi, por muito tempo, associada à de “progresso”. Ou seja, assumia-se o desenvolvimento como um rito de passagem entre um passado “arcaico” e um presente “moderno”. Mais que isso, aceitou-se por muito tempo que o crescimento econômico trazia com ele, de forma quase simultânea, o desenvolvimento social e humano e a melhoria do padrão de vida das pessoas o que consistia numa simplificação do assunto.

Furtado (1981), um dos maiores expoentes no debate sobre o desenvolvimento na América Latina, aponta que esta simplificação se deu porque a visão de desenvolvimento se circunscreveu à lógica dos meios o que, (a) do ponto de vista estático, conduz à idéia de eficiência e, (b) do dinâmico, à de inovação técnica que aumenta esta eficiência. O resultado desta confusão é que a teoria do desenvolvimento passou a confundir-se com a EXPLICACÃO DO SISTEMA PRODUTIVO, emergido da civilização industrial. Em pouco tempo, isto foi apropriada pelos economistas.

Sachs (1986) lembra que a conjuntura costuma ditar a moda na teoria econômica. A expansão acelerada da produção de bens na segunda metade do último século deu grande destaque às teorias de crescimento e o reducionismo econômico tratou logo de tomar as partes pelo todo, associando rapidamente a idéia de desenvolvimento à de crescimento econômico. Isto foi aceito como verdade por diversas teorias ou modelos de desenvolvimento, como é o caso das teorias de Rosenstein-Rodan, Lewis, Harrod-Domar, Cepal, dentre outras.

É somente no final dos anos 80 que as idéias tratando de um crescimento econômico sustentável ganham força e aparecem na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1987), ocasião em que emerge o conceito ou a noção de desenvolvimento sustentável. O relatório final trazia o texto denominado “Nosso futuro comum” que defendia um crescimento para todos, mas dentro de um equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental. Segundo este, desenvolvimento sustentável seria “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Este conceito passa então a influenciar diversas políticas apresentadas pelas agências e órgãos de financiamento para melhorias do sistema de produção em regiões consideradas pobres ou muito pobres. Ainda naquele ano, o Banco Mundial criou o seu Departamento de Meio Ambiente, prometendo incrementar as linhas de financiamento nesta área (REPETTO, 1988).

Observando os detalhes da definição de desenvolvimento sustentável, Gilberto Montibeller-Filho (2001:48) analisa:

*“é desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo; pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores sócio culturais com a rejeição de todo o*

*processo que leva a deculturação. É sustentável por que deve responder à equidade intrageracional e à intergeracional.*<sup>36</sup>

Essa definição efetivamente mudara o paradigma do desenvolvimento: ao promover o bem estar social a qualquer custo ambiental, deveria se atentar para a propriedade finita de diversos recursos naturais e o seu comprometimento de uso no futuro.

Os projetos de desenvolvimento de regiões e nações passam a receber esses novos impulsos, sobretudo na liberação de financiamentos e na definição de políticas públicas governamentais. Na América do Sul, organismos como o BIRD e o BID, respectivamente, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, também conhecido como Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento, aplicam recursos em diversos países e estados brasileiros. No caso do Rio Grande do Sul, foram significativos recursos advindos especialmente das instituições acima nominadas que firmaram convênios para a implantação de grandes programas de recuperação ambiental: o Programa Pró-Guaíba (1995-2005)<sup>37</sup> e o inicialmente denominado Pró-Rural 2000 (1997-2007), posteriormente RS Rural<sup>38</sup>. O primeiro previu investimentos da ordem de mais 220 milhões de dólares, e o segundo contratado em 208 milhões de dólares.

O processo de contratação dos programas do Banco Mundial relacionados ao desenvolvimento rural sofria também as influências do paradigma do desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, passava a carregar a característica marcante do componente – alívio à pobreza<sup>39</sup>. Buscava-se mapear as áreas rurais mais pobres, dotando-as de melhorias de infra-estrutura e saneamento. Em 2002, o BIRD lança outro desafio para o desenvolvimento rural, pois diagnosticava:

*“ El 80 por ciento de nuestra población mundial acapara el 20 por ciento de los ingresos del mundo... Unos 800 millones de personas... se acuestan con hambre a cada noche, la mayoría de ellos en las zonas rurales. En realidad, el*

*70 % de los pobres del planeta vive en áreas rurales... ¿ Por qué este año la demanda por préstamos rurales y agrícolas del Banco Mundial, como porcentaje del volumen*

---

<sup>36</sup> MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. O Mito do Desenvolvimento Sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2001.

<sup>37</sup> Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba, convênio junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir de 1999 passou a denominar-se Programa de Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável e Socialmente Justo da Região Hidrográfica do Guaíba.

<sup>38</sup> Pró-Rural 2000 - Conservação de Recursos Naturais e Combate a Pobreza e ao Êxodo Rural através da Geração de Renda e da Promoção Social. Em 2000, passou a denominar-se Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate a Pobreza Rural, RS Rural.

<sup>39</sup> WORLD BANK. The World Bank Annual Report 2 000. Washington. D C. 2001.



*total de préstamos se encuentra cerca del punto más bajo de su historia?” James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial<sup>40</sup>*

A agência de financiamento mais importante do mundo reconhecia que sua política de desenvolvimento não vinha dando certo. Reconhecia o fracasso, pois:

- *Meio século de esforços do Banco Mundial e de outras instituições não modificou a dura realidade da pobreza rural;*
- *A distância entre ricos e pobres segue aumentando;*
- *A maioria das pessoas pobres do mundo continuará vivendo em áreas rurais no futuro próximo;*
- *As metas de desenvolvimento internacional estão muito distantes;*
- *Com a globalização o desafio da pobreza está maior e difícil;*
- *Para os países centrais, os benefícios da economia global, para a periferia, seus riscos – instabilidade financeira, doenças transmissíveis, degradação ambiental.<sup>41</sup>*

A partir dessa nova visão, aparece mais o uso do termo desenvolvimento rural sustentável trazendo a noção de sustentabilidade também para as práticas agrícolas ou as realizadas nos espaços rurais. Crescimento fora definido como um objetivo intermediário, ou como meio de alcançar o objetivo final de aliviar a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003:5)<sup>42</sup>. É importante notar que esses projetos estavam centrados no alívio a pobreza rural e na preservação de recursos naturais. Isto representa uma significativa mudança se comparado com as políticas agrícolas adotadas nos períodos anteriores, especialmente aquelas da modernização agrícola, cujo foco estava na mudança da base técnica, no aumento da produção e da produtividade.

Trata-se de um novo paradigma que se incorporava ao campo do desenvolvimento rural. A missão e o desafio propostos era o de combater a pobreza rural, com preservação ambiental e agora com a participação das comunidades no desenvolvimento de projetos. O chamado “*empowerment*” passou a representar uma palavra chave nos programas de desenvolvimento oferecidos pelo organismo financeiro. Com isso, assumiram-se os enfoques participativos, a gestão local e a descentralização de decisões para a promoção do desenvolvimento de instituições eficientes para o desenvolvimento rural.

Projetos de desenvolvimento ancorados nas reflexões a partir do capital social das comunidades davam uma nova face aos produtos dos agentes financiadores. As teses do cientista político Robert Putnam (1996) que estudando regiões da Itália concluiu que as

---

<sup>40</sup> ALCANZANDO A LOS POBRES RURALES. Nueva Estrategia de Desarrollo Rural. Banco Mundial. Washington DC, 2002.

<sup>41</sup> Id. Ibidem.

<sup>42</sup> BANCO MUNDIAL. BRASIL Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País. Departamento de Avaliações de Operações. 2003.

tradições cívicas e a capacidade de organização social revelam-se um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento sócio-econômico, são absorvidas pelo BIRD, e se refletem em projetos em diversas partes do mundo.

Entretanto, esse autor já alertava que as tradições sociais, o capital social e as práticas colaborativas por si só, não desencadeiam o progresso econômico, mas se constituíam nas bases para as regiões enfrentarem os desafios do futuro. De mesma sorte, afirma ele, que o civismo se apresenta como muito melhor prognosticador para o desenvolvimento sócio-econômico que o próprio desenvolvimento (PUTNAM, 1996:166).

O mesmo Putnam reforça suas observações sobre a importância destes elementos. Falando do civismo no desenvolvimento de regiões ou de determinados territórios ele aponta que “... as tradições cívicas podem influenciar fortemente o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, bem como o desempenho institucional” (1996:167).

Além disso, ao falar da chamada Terceira Itália, uma das regiões de seu estudo constata que:

*“Uma das características distintas desses distritos industriais descentralizados, porém integrados é a combinação aparentemente contraditória de concorrência e cooperação. As empresas competem acirradamente no campo da eficiência e da inovação em produtos, mas cooperam nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa” (1996:169).*

Essas duas afirmações de Putnam, explicam um pouco daquilo que poderíamos chamar ou diagnosticar como o grau de cooperação e de empreendedorismo de um território. Instituições, uma vez consolidadas em determinadas regiões podem puxar a participação da(s) comunidade(s), nas idéias ou nos projetos de desenvolvimento. O envolvimento de diferentes atores sociais e suas respectivas representatividades, inseridos e mobilizados em determinados territórios, viabilizam ou fortalecem as decisões e os movimentos políticos em torno das demandas de desenvolvimento, e, a cooperação neste contexto, torna-se importante fator.

Já o economista indiano Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, traz para o debate a noção de desenvolvimento humano. Sen foi um dos fundadores do Instituto de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento, denominada de Universidade da ONU e, para ele, conceitualizar desenvolvimento é entendê-lo como um processo que deve ser avaliado em relação a fins que as pessoas são capazes de realizar. Ou seja, é como as pessoas estão efetivamente – na saúde, na educação e nas demais dimensões de seu bem-estar. Em vez de se avaliar o desempenho de uma sociedade apenas pelo crescimento econômico, julga-se o seu desempenho por uma avaliação de como as pessoas estão (SEN, 2000).

*“A principal contribuição de Sen para o que se entende hoje como desenvolvimento está relacionado à abordagem das capacitações. Os principais pilares da abordagem são primeiro, a distinção entre os meios e os fins, que vê o desenvolvimento humano em função de capacitações. Segundo, a definição de capacitações, que são liberdades, nas*

*quais a pobreza é vista como privações das capacitações básicas. Assim, uma pessoa pobre o é não por que não tenha renda, mas sim por que não têm capacitações consideradas fundamentais, aquelas liberdades centrais.*”<sup>43</sup>

Outra contribuição de Sen é a de que os papéis do estado e do mercado para um projeto de desenvolvimento não são excludentes ou antagônicos. Devem-se estimular sinergias entre mercado e estado, sendo que em determinados momentos um poderá suprir as deficiências do outro.

O principal encontro, ápice das questões sobre a pobreza e meio ambiente, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD-92, ou ECO-92), que colocou no âmago das discussões o combate à pobreza e sua relação com a degradação ambiental. A partir desta conferência é que efetivamente o conceito e o uso do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, para medir os estágios de desenvolvimento de países ou regiões passa a ser amplamente divulgado e aceito nos estudos e diagnósticos sócio-econômicos. Além disso, a noção de desenvolvimento sustentável se consolida como forma de combater a miséria, preservar o ambiente e gerar bem-estar social, pelas agências de financiamento, organizações não governamentais e os próprios governos.

Outras experiências em diversas partes do mundo tiveram o patrocínio do Banco Mundial, com a devida orientação técnica e metodológica. Na área da agricultura o montante de recursos para projetos aprovados no ano 2000, passavam de 1 bilhão de dólares <sup>44</sup>, destacando-se o Brasil (136 milhões), China (303 milhões), Mali (115,1 milhões) e Tunísia (103 milhões), entre outros da América Latina, Ásia e África. Esses recursos eram destinados basicamente para construção de habitações rurais, sistemas de abastecimento de água e irrigação, proteção de encostas e mananciais e capacitação de agricultores. O estado indiano de Kerala, talvez tenha sido um dos exemplos mais significativos na implantação das políticas do BIRD <sup>45</sup>. No Brasil, o programa gaúcho também era apontado como um dos bons exemplos <sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> ENTREVISTA COM FLÁVIO COMIM. Amartya Sen e uma nova ética para a economia. IHU ON-LINE. Unisinos. São Leopoldo. 2006. Disponível em [www.unisinos.br/ihu](http://www.unisinos.br/ihu). Acesso em abril de 2006.

<sup>44</sup> WORLD BANK. The World Bank Annual Report 2000. Pág. 163-165. Washington. D C. 2001.

<sup>45</sup> Sobre este exemplo, é interessante observar o artigo de VERON (2001), que faz uma análise entre o velho e o novo modelo de desenvolvimento de Kerala. A diferença principal reside na formação de uma efetiva participação das comunidades de base sustentável no processo de desenvolvimento, fato que no modelo velho apresentavam-se apenas como políticas redistributivas, que falharam, para induzir o desenvolvimento econômico. VERON, René. The “New” Kerala Model: Lessons for Sustainable Development. World Development vol. 29 nº4 pp. 601-617, 2001.

<sup>46</sup> Em 2000, a secretaria-executiva do Programa, negocia com o BIRD e inclui no público-alvo os assentados da reforma agrária e comunidades de pescadores artesanais. Agricultores familiares, indígenas e remanescentes quilombolas, já estavam contemplados anteriormente. Passa a trabalhar a partir da micro-bacia hidrográfica como unidade de gestão e amplia para todos os projetos financiados a necessidade de investimentos em manejo de recursos naturais (componente central do programa).

A implantação do Programa RS Rural revelou fortemente tais características basilares - combate a pobreza, manejo de recursos naturais e participação da comunidade. Este Programa, executado na história recente do Rio Grande do Sul, talvez tenha sido um dos maiores projetos (pelo menos em termos de recursos aplicados pelo governo estadual), para o desenvolvimento rural sustentável. Ele foi encerrado dentro da lógica anteriormente citada, apresentada pelo BIRD aos países pobres. Juntamente com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ao qual nos deteremos adiante, o RS Rural estimulou a formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CONDER, para acesso aos projetos e respectivo financiamento, no Rio Grande do Sul.

Estas orientações das políticas dos organismos internacionais são analisadas por Das Gupta et al. (2000) que analisaram situações de projetos estabelecidos na Ásia e na América Latina e chegaram a conclusão que sinergias entre estado e comunidade podem ser o melhor caminho para o desenvolvimento, pois permitem a redução de hierarquias políticas, ganham legitimidade e suporte popular, o que facilitaria a implantação e execução de projetos de desenvolvimento rural. (Das Gupta et al, 2000).

No rol dos debates recentes acerca do desenvolvimento, merece destaque ainda a nova perspectiva que é representada pela abordagem territorial. Por ela, trata-se de observar os fatores sócio-políticos que repercutem nas esferas de produção e de tecnologia, bem como a capacidade da sociedade se organizar e intervir na gestão de seu território. Essa abordagem funda outro marco institucional para o desenvolvimento, onde o elemento central é justamente a construção social em torno das idéias, do debate e das decisões tomadas nos fóruns e instituições.

A questão territorial e o próprio conceito de território foram trabalhados pioneiramente pela Geografia e pela Geopolítica. Entretanto, nesses últimos anos outras ciências humanas e sociais passaram a usar este enfoque ou noção, especialmente a Economia, a Sociologia e a Antropologia, para compreender seus objetos de análise e investigação num determinado espaço social. Muitas são as contribuições dessas diversas ciências ao debate sobre o tema e aqui nos detemos a algumas idéias ilustrativas sobre o mesmo.

BRITO (2002), ao analisar o conceito de território, aponta que:

*“... o conceito de território como sendo uma parte do espaço apropriado e usado por distintos agentes sociais sob a liderança de um agente social hegemônico, mediante relações de poder.” (Brito, 2002).*

Já ABRAMOVAY (2007), ao apresentar as vantagens da noção de território para realização de estudos nas regiões rurais, destaca:

- a) Essa noção permite que se abandone “um horizonte estritamente setorial” como pode ser encarado o da agricultura;
- b) Impede a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento. “A abordagem territorial, [...] exige a análise das instituições em torno dos quais se organiza a interação social localizada” (pág.20). Essa abordagem deve ser histórica e partir do reconhecimento das forças sociais que constituem essas instituições (North, 1994).
- c) Estimula a pesquisa sobre governança e processos de cooperação; e,

- d) Coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva.

Das idéias dos dois autores já se pode inferir as mudanças que a utilização do recorte territorial vai impor ao tema do desenvolvimento. Por este, o desenvolvimento e as políticas que dele se incumbem vão se defrontar com maior densidade e complexidade das variáveis ligadas ao espaço onde vão ser implementadas. No caso do conceito apresentado por Brito, supracitado, emerge a necessidade de se identificar o agente social hegemônico, numa leitura dialética e de relações de poder (quem domina quem nesse espaço?) para a definição de território. Abramovay, por seu lado, deixa explícito o caráter multidimensional do recorte ao destacar a superação do horizonte setorial, a importância das instituições, do tratamento histórico, das relações de força, dentre outros.

Na mesma linha, o pesquisador francês Bernard Pecqueur (2004), exprime uma definição de desenvolvimento territorial como segue:

*“Em primeira análise [...] o desenvolvimento territorial designa qualquer processo de mobilização de atores que conduz à elaboração de uma estratégia de adaptação aos constrangimentos externos, com base numa identificação coletiva a uma cultura e um território”.*

Ao apontar as vantagens da abordagem para a construção do chamado desenvolvimento territorial, Abramovay (2007) revela ainda o grande peso sociológico na interpretação de cada espaço, e como ele pode se viabilizar como território de desenvolvimento.

Pelas características da abordagem, o desenvolvimento territorial tem sido analisado por diversos teóricos de diversos países como nova forma de promover o desenvolvimento rural sustentável.<sup>47</sup> Por um lado, porque permite romper com as abordagens setoriais focadas da atividade agrícola e, por outro, porque parece contemplar as múltiplas dimensões do desenvolvimento e a diversidade de atores com os quais é preciso lidar quando se debruça sobre o assunto.

Do exposto até aqui se constata que a emergência e a apropriação do tema do desenvolvimento sustentável pelas políticas de desenvolvimento e de desenvolvimento rural se deram num período muito curto de tempo. Considerando que durante a década de 1980 este debate sobre a sustentabilidade (especialmente a ambiental) do desenvolvimento ainda não estava em pauta para a maior parte das políticas públicas no Brasil, cabe se perguntar: de que forma o meio ambiente se institucionalizou no país? Como a temática

---

<sup>47</sup> É importante registrar a realização no Brasil do I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CIDTS em setembro de 2006 na cidade de Florianópolis - SC. Diversos pesquisadores brasileiros, franceses e canadenses encontraram-se para debater a noção e as ações para o nome que dá título ao Colóquio. Disponível em <http://www.cidts.ufsc.br>.

ambiental se agregou como uma dimensão válida e legítima do debate sobre o desenvolvimento no país? A estas questões nos deteremos na seção seguinte.

## **A institucionalização do meio ambiente no Brasil e a “ambientalização” das políticas de desenvolvimento rural**

A década de 1970 marcou uma tendência mundial em que a questão ambiental passou a ser objeto de um processo de institucionalização, particularmente a partir da Conferência de Estocolmo em 1972.

No Brasil, apesar da criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza ter se dado no ano de 1958, até os anos de 1970 a questão ambiental não se configurava como prioridade política e não existia um órgão especificamente voltado para o controle e a gestão do meio ambiente que tivesse importância de desempenho no espaço público. Com isso, pode-se associar o processo de constituição do ambientalismo brasileiro e a institucionalização do tema ambiental a esta última década, visto que é nesse período que começam a se configurar propostas oriundas tanto do Estado quanto da Sociedade Civil (VIOLA e LEIS, 1995).

Em geral, o que existia até os anos 1970 era uma legislação que tratava de alguns recursos naturais, como por exemplo, os códigos florestal e das águas (1934) e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (1967). Apesar da riqueza da biodiversidade do País e da aceitação generalizada da importância da preservação do seu patrimônio natural, somente em 1973, um ano após Estocolmo, é que foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, seguindo a recomendação da Conferência das Nações Unidas. Na prática, a legislação ambiental da época servia para cumprir exigências internacionais visando a captação de recursos externos.

Inspirada no modelo norte-americano, com alta descentralização e viés regulatório, além de amplamente baseada em instrumentos de comando e controle, a política ambiental brasileira exigia uma alta demanda de recursos humanos e financeiros (LUSTOSA, CÂNEPA e YOUNG, 2003). Esta situação não se alterou muito com o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em 1981.

No tocante à agricultura, a política pública nem de longe mostrava sinais de incorporação dos temas ambientais aos seus instrumentos. Durante toda a década de 1970 e boa parte da de 1980, os objetivos da política agrícola estavam relacionados principalmente à mudança da base técnica e ao aumento da produção e da produtividade (SOUZA, 2006). Nem mesmo para os projetos de colonização da Amazônia, à época já reconhecida mundialmente como região de relevante interesse ecológico e ambiental, se observava um efetivo tratamento das questões ambientais. Como se sabe, a fronteira agrícola nacional avançou rapidamente naquele período e isto se verificou muitas vezes de maneira desordenada.

Em 1990, já sob a expectativa da Rio-92, foi criada a Secretaria Especial de meio Ambiente da Presidência da República. Dois anos depois, quando aconteceu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Rio 92) no Rio de Janeiro, esta secretaria tornou-se

Ministério do Meio Ambiente. Em 1995 houve mudança de nome deste, que passou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Em 1999, ele voltou à denominação de Ministério do Meio Ambiente.

Conforme destacam Bursztyn e Bursztyn (2006), estas sucessivas transformações são um testemunho da enorme volatilidade do arcabouço institucional voltado à gestão ambiental no Brasil.

A complexidade e a amplitude da legislação ambiental brasileira a colocam como uma das mais completas do mundo a dimensão que esta política ambiental assume no país provavelmente vai influenciar a incorporação do tema ambiental às políticas agrícolas e de desenvolvimento rural. Entretanto, certas particularidades de estrutura da política ambiental nacional dificultam sua efetividade. Dentre elas, merecem destaque o perfil do ambiente institucional e os problemas de competência, a própria complexidade e a rigidez da legislação e a elevada demanda de recursos humanos e financeiros que está acima das disponibilidades dos órgãos fiscalizadores.

O ambiente institucional da política ambiental no Brasil é composto basicamente por três órgãos reguladores federais, além de uma vasta gama de órgãos ou entidades estaduais e municipais. Em âmbito federal, a estrutura básica é a seguinte:

O Ministério do Meio Ambiente (MMA), a quem compete o planejamento da política nacional;

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por representantes do Governo e da Sociedade Civil. Composto por câmaras técnicas permanentes e temporárias e palco de embates freqüentes, é este o órgão que determina os padrões de qualidade ambiental no País e,

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que é o responsável pelo controle e a fiscalização de atividades que possam provocar degradação ambiental.

Nas esferas estaduais e municipais, a responsabilidade pelo controle e fiscalização de atividades que têm impactos negativos sobre o meio ambiente são incumbência dos aparatos institucionais respectivos. Não há hierarquia entre as diferentes esferas e a independência das mesmas possibilita, por exemplo, a criação de unidades de conservação seja no âmbito federal, quanto estadual e municipal. Novamente vale ressaltar que esta “sobrecarga” de instâncias a tratar do tema ambiental também pode ter influenciado a construção das políticas de desenvolvimento rural, visto que diversas atividades agropecuárias posteriormente vão passar a depender de licença dos órgãos ambientais para funcionar, como por exemplo, as atividades criatórias intensivas de suínos e de aves.

A rigor, esta estrutura cria uma série de problemas práticos. Há grande heterogeneidade entre as diferentes agências estaduais e municipais, seja de ordem técnica, seja de ordem financeira e de pessoal (LUSTOSA, CÂNEPA e YOUNG, 2003). Além disso, essa diversidade

de esferas administrativas pode levar à falta de integração para a formulação de políticas e conflitos de competência.

Em relação aos instrumentos da política ambiental brasileira, já ressaltamos que eles se baseiam, sobretudo, em instrumentos de comando e controle. Os instrumentos básicos previstos pela PNMA, conforme Almeida, Bastos, Malheiros e Marcondes Silva (2004) são: o zoneamento Ambiental (Ecológico-Econômico), a avaliação de impactos ambientais (AIA), os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

Em geral, o campo das políticas ambientais é alvo de críticas. Primeiro, pela sua própria estrutura, que implica em elevada demanda de pessoal e equipamentos para funcionar. Em decorrência da sua fragilidade e lógica de funcionamento, sua ação acaba sendo muito mais reativa do que preventiva. Segundo, pelos problemas ligados aos estudos de impacto ambiental. Nestes, os critérios nem sempre são claros, as áreas de influência consideradas para os impactos são bastante restritas e a permissão ao proponente do projeto de indicar a contratação da equipe que realiza o estudo é bastante questionável. Por último, porque a rigidez do sistema de normas e as definições de competências dificultam a efetividade das políticas.

No que se refere ao espaço rural, merece destaque o problema de competência ligado aos diferentes ministérios, Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário e o próprio Ministério do Meio Ambiente. Mais que isso, em muitos casos o que se observa é a baixa articulação entre os objetivos das políticas executadas pelos mesmos, tornando conflitantes os objetivos, por exemplo, da política ambiental e da política de desenvolvimento rural.

O PRONAF, o mais importante programa de desenvolvimento rural federal em ação no país desde os anos 1990 é também ilustrativo neste processo de apropriação do tema ambiental pelas políticas públicas.

Mesmo tendo surgido apenas dois anos após a Rio-92, este programa não incorporava a dimensão ambiental do desenvolvimento aos seus objetivos. Bastante centrado no aspecto creditício, os resultados do primeiro ano de execução do PROVAP *“foram bastante restritos, sobretudo em função das dificuldades que os agricultores familiares tiveram para atender as exigências do sistema financeiro”* (MATTEI, 2001, p.3). No ano seguinte, o programa foi completamente reformulado, ganhando configuração mais global no apoio aos agricultores familiares.

Uma década depois de sua criação o PRONAF se mantém bastante focado no aspecto produtivo e de geração de renda. Os objetivos do programa, apontados no seu manual operacional de 2004 (MDA/PRONAF, 2004), consistem em propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e de renda, de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Para tanto, suas três linhas básicas de atuação eram:

- a) Assistência financeira como crédito de custeio e investimento;



- b) Capacitação profissional para habilitar os produtores e técnicos para: levantar demandas dos agricultores e organizações, compatibilizar as prioridades (demandas) com as ações do governo, definir ações, elaborar e monitorar a execução do PMDR (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural);
- c) Infra-estrutura e serviços para: financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e relocação da infra-estrutura; dinamizar o setor produtivo, assegurar a sustentação ao desenvolvimento rural (MDA/PRONAF, 2004).

Vale observar que a segmentação do público beneficiário (grupos distintos de agricultores familiares: A, B, C e D), consiste um avanço no que trata do reconhecimento da heterogeneidade da agricultura familiar no país. De igual forma, as diferenças relacionadas às taxas de juros e às formas de pagamento atuam neste sentido, como salienta Mattei (2001). Suas características (tipo de público beneficiário, taxas de juros reais mais acessíveis, descontos (“rebates”) por pontualidade, etc.) o situam, além de um programa de estímulo à produção, como um programa de transferência de renda, o que é compatível com os ideais de combate à pobreza rural na linha dos programas financiados pelo Banco Mundial, discutidos no ponto anterior deste trabalho.

Contudo, mudanças recentes no PRONAF merecem atenção, visto que elas começam a evidenciar a apropriação pelo programa de aspectos da “sustentabilidade” do desenvolvimento.

A “segurança alimentar” é o primeiro desses aspectos. *“A agricultura familiar tem um papel fundamental para a segurança alimentar do Brasil”* ressalta o texto do Plano Safra (MDA/SAF, 2004, pg. 5). Mais do que a afirmação textual, disponibiliza linhas de apoio à produção de alimentos que compõem a dieta alimentar do brasileiro, ressaltando o aspecto “social” da agricultura quando aponta que a “garantia para produzir” é condição para “permanecer no campo” (IDEM, pg. 14).

Em relação à “preservação ambiental”, as modalidades do programa que fazem referência a esse tema se ampliaram recentemente. Estes são os casos do PRONAF FLORESTAL, do PRONAF Agroecologia e do PRONAF Turismo Rural. Nos três casos encontramos referência àquilo que identificamos como “ambientalização” e apropriação do tema da “sustentabilidade” pelas políticas públicas, embora a execução do PRONAF ainda seja objeto de conflitos entre os objetivos produtivos e aqueles preservacionistas desejados pelas políticas ambientais.

Finalmente, merece destaque a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois esta pode ser considerada a maior novidade no tema do desenvolvimento rural sustentável. Prevista no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Federal, a SDT traz como objetivo explícito a “integração” das políticas de desenvolvimento rural e o reconhecimento da importância do tratamento multissetorial e multifuncional dos territórios. Trata-se de uma espécie de “adaptação” das políticas públicas à evolução do tema do desenvolvimento por nós discutido no item anterior. E esta adaptação aponta, de maneira mais explícita, para a importância da compreensão sobre a constituição e a definição do “território” e é exatamente a este ponto

que nos deteremos na seqüência da pesquisa, tomando o caso da construção social da região do Vale do Taquari.

## Bibliografia

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In, ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Alínea editora. Campinas, 2007.
- AGUIAR, Marcos Daniel S. de. O tempo de uma nova agenda social. In **Percorrendo os caminhos da modernização: técnica e tempo na construção social do Litoral Norte Gaúcho**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006. 165 p.
- BANCO MUNDIAL. **ALCANZANDO A LOS POBRES RURALES**. Nueva Estrategia de Desarrollo Rural. Banco Mundial. Washington DC, 2002.
- BANCO MUNDIAL. BRASIL **Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País**. Departamento de Avaliações de Operações. 2003.
- BARDEN, Júlia. SILVA, Darkei F. AHLERT, Lucildo. WIEBUSCH, Fernanda. A Economia do Rio Grande do Sul no período entre 1920 e 1940: uma análise da região do vale do Taquari. In: **Estudo & Debate**. Ano 8, nº 2. Univates. Lajeado, 2002.
- BECKER, Dinizar F. A Economia Política do Vale do Taquari – uma análise da dinâmica do processo de desenvolvimento regional. In: **Estudo & Debate**. Vol. 10. nº 2. Univates. Lajeado, 2003.
- BRITO, Cristóvão. Revisitando o conceito de território. In: **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, ano IV. nº6, 2002.
- BURSZTYN, M. ; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida . Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo. (Org.). **Economia, Meio ambiente e Comunicação**. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, v. 1, p. 85-112
- DAS GUPTA, Monica. GRANDVOINET, Helene. ROMANI, Mattia. **State-Community Synergies in Development. Laying the Basis for Collective Action**. Policy Research Working Paper 2439. The World Bank. Development Research Group. Poverty and Human Resources. Washington DC. 2000.
- FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento**. 2ª.ed. São Paulo: Ed. nacional, 1981.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 10 ed., 2000.
- HERMET, Guy. **Cultura e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.

- HIRSCHMAN, A. O. **Auto-subversão** - teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HOFFMANN, Geraldo Rodolfo. Aspectos geológicos e geomorfológicos do RS. In: BELLOMO, Harry (org.) **Rio Grande do Sul. Aspectos da Geografia**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1990.
- IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas**. v. 1. Rio de Janeiro, 1990.
- KRUGMAN, Paul. **Development, geography, and economic theory**. Massachussets: MIT, 1997.
- LUSTOSA, M. C.; CÂNEPA, E. M.; YOUNG, C.E.F. Política ambiental. In: MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília & VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- MAGNAGO, Angélica. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro. Vol. 57, nº 4, out-dez 1995.
- MATTEI, Lauro. **Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados**. Anais do IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém: 19 a 23 de março de 2001.
- MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília & VINHA, Valéria da (Orgs.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- MDA/Secretaria Nacional da Agricultura Familiar. **Plano Safra para Agricultura familiar 2003-2004**. <http://www.pronaf.gov.br/>. Acesso em 28/02/2005.
- MESQUITA, Zilah. Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: 1984. 5 (2).
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. **O Mito do Desenvolvimento Sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2001.
- NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- ORTEGA, Antônio César. MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidade e rupturas. In, ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Alínea editora. Campinas, 2007.
- PAIVA, Carlos A. Capital Social, Comunidade, Democracia e o Planejamento do RS: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história. In, WITTMANN, Milton L. RAMOS, Marília Patta (org). **Capital Social, Redes e Planejamento**. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, 2004.

- PECQUER, Bernard. **Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud**. Université Joseph Fourier, Grenoble. 23 août 2004.
- PEREZ, Ilza Lopez. A micro-regiões homogêneas do Rio Grande do Sul. In, **Boletim Geográfico do RS**. Ano 22 a 25 – nº 20, 21, 22 e 23- janeiro de 1977 a junho de 1980. Divisão de Geografia e Cartografia. Secretaria da Agricultura. Porto Alegre, 1980.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, FGV. 1996.
- RAMBO, B. **A Fisionomia do Rio Grande do Sul**. Livraria Selbach. 2ª ed. Porto Alegre, 1956.
- RELATÓRIO DE PESQUISA. Desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso da região do Vale do Taquari, RS. In, **Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil**. UFRRJ-CPDA/REDES – NEAD/IICA Rio de Janeiro, 2006/2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283 de 17/10/1994.
- REPETTO, Robert. Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation, in: **Enviroment Departament Working Paper**, nº4. Washington. Banco Mundial, 1988.
- SACHS, Ignacy. **Espaços e tempos do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. Plano Diretor de Controle e Administração Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba. **Pró-Guaíba Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba**. Porto Alegre, 1998.
- SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. Fortalecimento Institucional. **Pró – Rural 2000 Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural através da Geração de Renda e da Promoção Social**. Porto Alegre, 1996.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **Política Estadual de Recursos Hídricos**. Porto Alegre, 2000.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo. 2000.
- SOUZA, Osmar Tomaz de. **Políticas públicas e trajetórias de desenvolvimento rural em cenários de heterogeneidade socioeconômica e ambiental: casos ilustrativos na região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba: MADE/UFPR, 2006. Tese de doutorado.
- VERON, René. The “New” Kerala Model: Lessons for Sustainable Development. **World Development**. vol 29 nº4 pp. 601-617, 2001.
- VIOLA, Eduardo ; LEIS, H. . A evolução das políticas ambientais no brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: Daniel Hogan e Paulo Vieira. (Org.). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. 1 ed. Campinas: UNICAMP, 1992.

WORLD BANK. **The World Bank Annual Report 2 000**. Washington. D C. 2001.

## Le projet PROPOCID

PROPOCID est un projet pluriannuel (2007-2009) de recherche comparative sur les politiques publiques de développement durable agricoles et rurales, financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche, France). Le constat de départ tient au fait que l'émergence de la préoccupation de « durabilité » sur la scène internationale au début des années 1990 a donné lieu à une modification du référentiel des politiques agricoles et rurales nationales, qui s'est opérée de façon spécifique selon les contextes nationaux. A partir de ce constat, le projet examine le sens donné à la notion de durabilité dans les référentiels des politiques agricoles et rurales nationales et du contenu de ces politiques, en analysant comment les nouveaux discours sur le développement durable sont intégrés, négociés, voire ré-interprétés aux différents niveaux de production des politiques publiques. Les travaux portent sur un ensemble diversifié de situations nationales – Brésil, France, Madagascar, Mali, Mexique et Nouvelle Calédonie - en empruntant les instruments d'analyse à divers courants des sciences sociales, notamment l'approche cognitive des politiques publiques et l'institutionnalisme historique.

Le collectif de recherche est composé d'une trentaine de chercheurs en sciences sociales appartenant à diverses institutions de recherches françaises : CIRAD, GEMDEV/Paris XI, INRA, MOISA, ENESAD en collaboration avec leurs partenaires dans les pays étudiés : Brésil : CPDA-UFRRJ (Université Fédérale Rurale de Rio de Janeiro), CDS-UNB (Université Fédérale de Brasilia), PPGRGS-UFRGS (Université Fédérale de Rio Grande do Sul), UFCG (Université Fédérale de Campina Grande), UFPA (Université Fédérale du Pará), CNPMA-EMBRAPA (Centre de Recherche sur l'environnement de l'institution nationale brésilienne de recherche agronomique) ; Madagascar : ICM (Institut Catholique de Madagascar), Université d'Antananarivo ; Mali : IER (Institut d'économie rurale) ; Mexique : CIESAS (Centre de recherche en sciences sociales), FLACSO (Faculté latino-américaine en sciences sociales) ; Nouvelle-Calédonie : IAC (Institut agronomique calédonien), UNC (Université de nouvelle Calédonie).

PROPOCID est coordonné par :

Philippe BONNAL, Cirad - [philippe.bonnal@cirad.fr](mailto:philippe.bonnal@cirad.fr), Tel. (5521) 25 13 13 58 (Brésil)  
Jean-Jacques GABAS, GEMDEV, Paris XI – [jjgabas@club-internet.fr](mailto:jjgabas@club-internet.fr), Tel. 01 44 78 33 15  
Bernard Roux, INRA, [broux@agroparistech.fr](mailto:broux@agroparistech.fr), Tel. 01 44 08 17 30